

30.10.2019

EOAK/5349/2019

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

SELLITUPAKOINNIN KIELTÄMINEN HELSINGIN VANKILASSA

1 ASIA

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan saapui ajalla 22.5.2018–3.4.2019 kahdeksan kirjoitusta, joissa oli kyse vankien tupakoinnin järjestämisestä Helsingin vankilassa. Kirjoitusten allekirjoittajina oli yhteensä toista sataa vankia. Kirjoitusten johdosta kirjattiin seitsemän eri kantelua. Vastaan tällä päätökselläni yhteisesti kaikkiin kanteluihin.

Ensimmäisessä kirjoituksessa oli kyse siitä, että vankien tupakointimahdollisuus oli eräällä asuinosa-astolla rajoitettu tiettyihin kellonaikoihin. Osastolle oli hankittu niin sanottuja tupakointiasemia, joita vankien oli kantelijan mukaan mahdollista käyttää sellien ovien ollessa auki arkisin kello 7.00–19.30, perjantaisin 7.00–18.30 ja viikonloppuisin 8.00–18.00. Selleissä tupakointi oli kielletty. Kantelija totesi, että paljon tupakoivan vangin täytyy näiden ajallisten rajoitusten vuoksi kärsiä vieroitusoireista jopa 14 tuntia.

Ensimmäiseen kanteluun tulleessa lisäkirjoituksessa sekä sen jälkeen saapuneissa kuudessa muussa kantelussa oli kyse siitä, miten vankien tupakointi on järjestetty Helsingin vankilassa sen jälkeen, kun tupakointi vankilan sisätiloissa kiellettiin 1.8.2018 alkaen kokonaan. Kanteluissa esitettiin ja pyydettiin tutkimaan seuraavaa.

1. Tupakointi on mahdollista vain ulkona, vain muutamia kertoja päivässä. Täyttääkö tämä vaatimuksen, että vangeille tulee lain mukaan järjestää mahdollisuus tupakointiin?
2. Vangit saavat tupakkatuotteita haltuunsa vain tupakointiin tarkoitettujen ulkoilujen ajaksi. Vanki saa polttaa vain kuusi tupakkaa päivässä siten, että hän saa osaston päiväjärjestyksen mukaisilla kolmella tupakointikerralla haltuunsa kaksi tupakkaa per kerta.
3. Laitosmyymälästä ostettavan tupakan määrää on rajoitettu. Vanki saa ostaa vain kaksi, erään toisen kirjoituksen mukaan kolme, askia tupakkaa viikossa.
4. Itse käärittävä irtotupakka, niin sanottu sätkätupakka, poistui myynnistä laitosmyymälästä. Myynnissä on vain tupakka-askeja. Vangeilla ei ole varaa ostaa tupakka-askeja. Irtotupakka on huomattavasti halvempaa. Laitosmyymälän tulisi ottaa myyntiin sähkökupakkaa.
5. Miten vankien tupakointi työpaikoilla taukojen aikana järjestetään? Tullaanko sekin kieltämään 1.8.2018 alkaen?
6. Ulkoilua, jonka kesto on tunti ja 15 minuuttia, ei saa keskeyttää. Kantelija ei sairaana ollessaan kyennyt ulkoilemaan noin pitkään, mistä syystä hän ei uskaltanut lähteä ulkoiluun ja jäi siten viikon ajan paitsi tätä tupakointimahdollisuutta.
7. Eräällä osastolla päivän kolme tupakointikertaa ovat aina suoraan ruokailun jälkeen eikä vanki pääse tupakoimaan, ellei hän osallistu myös ruokailuun.
8. Kirkossakäyntiaika ja aika, jolloin tupakoiville vangeille jaettiin tupakat, menivät päällekkäin. Kantelijan olisi tullut valita näiden välillä.
9. Tupakoimattomat vangit altistuvat ulkoilussa tupakansavulle, kun aiemmin selleissä tupakoineet vangit ruuhkauttavat ulkoilupihan tullessaan ulos tupakalle. Kantelija tiedusteli, onko laillista, että ulkoilupihalle ei ole järjestetty erillistä tupakointipaikkaa.

Tällä päätöksellä ratkaistavat kantelut ovat EOAK/2688/2018, EOAK/3021/2018, EOAK/3975/2018, EOAK/4316/2018, EOAK/4815/2018, EOAK/5842/2018 ja EOAK/2317/2019.

2 SELVITYS

Kantelujen johdosta hankittiin kaksi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausuntoa (13.2.2019 ja 7.6.2019), Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen lausunto (3.6.2019) sekä selvityksiä Helsingin vankilalta. Lisäksi 1.10.2019 pyydettiin lisätietoja sellitupakointikiellon rikkomistapausten määrästä.

Käytettävissäni ovat olleet myös seuraavat asiakirjat:

- Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätös 17.1.2017 Tupakoinnin kieltäminen Helsingin vankilan E-osastolla (dnro 11/099/2016)
- Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätös 15.6.2018 Tupakoinnin kieltäminen Helsingin vankilassa (dnro 3/099/2018)
- Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön antama määräys Tupakoinnin järjestäminen ja sytytysvälineiden hallussapito (dnro 7/004/2018, voimassa 15.6.2018 alkaen)
- Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätös 26.11.2018 Eräiden nikotiinituotteiden hintakompensaatio (dnro 1/260/2018)

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätökset asiasta

Vankeuslain 7 luvun 6 a §:ssä säädetään tupakoinnin kieltämisestä.

6 a §

Tupakoinnin kieltäminen

Tupakointi voidaan kieltää vankien asuintiloissa. Jos tupakointi kielletään vankien asuintiloissa, vangille tulee järjestää mahdollisuus tupakointiin erityisesti tupakointiin varatuissa tiloissa tai muulla tavoin.

Vankeuslain 7 luvun 7 §:n 4 momentin mukaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö päättää 6 a §:n mukaisesta tupakoinnin kieltämisestä vankilassa.

Vankeuslain 7 luvun 8 §:n 2 momentin mukaan tarkemmat määräykset tupakoinnin järjestämisestä ja sytytysvälineiden hallussapidosta antaa Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö.

Tutkintavankien osalta säännökset ovat tutkintavankeuslain 3 luvun 5 a ja 10 §:ssä.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on 15.6.2018 antanut määräyksen Tupakoinnin järjestäminen ja sytytysvälineiden hallussapito (dnro 7/004/2018), joka kuuluu seuraavasti.

Tällä määräyksellä määrätään tupakoinnin järjestämisestä ja sytytysvälineiden hallussapidosta, kun koko vankilassa tai vankilan osassa on kielletty tupakointi vankeuslain 7 luvun 6a §:n tai tutkintavankeuslain 3 luvun 5a §:n nojalla keskushallintoyksikön päätöksellä.

Vangille on annettava mahdollisuus tupakoida vähintään kolme kertaa päivässä tasaisin väliajoin, esimerkiksi aamulla, päivällä ja illalla. Vanki saa pitää hallussaan sytytysvälineitä vain tupakoinnille varattuna aikana ja paikassa.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on 17.1.2017 tehnyt päätöksen tupakoinnin kieltämisestä Helsingin vankilan E-osastolla. Päätös kuuluu seuraavasti.

Helsingin vankilan E-osastolla kielletään tupakointi 9.1.2017 alkaen. Vankilan tulee järjestää vankeuslain 7 luvun 6 a §:n mukainen mahdollisuus tupakointiin erityisesti tupakointiin varatuissa tiloissa tai muulla tavoin.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on 15.6.2018 tehnyt koko vankilaa koskevan päätöksen tupakoinnin kieltämisestä Helsingin vankilassa. Päätös kuuluu seuraavasti.

Helsingin vankila esittää keskushallintoyksikölle, että vankeuslain 7 luvun 6 a §:n nojalla päätettäisiin kieltää tupakointi Helsingin vankilassa 1.8.2018 lukien. Tupakointi olisi sallittua ainoastaan ulkona tupakointiin varatuilla paikoilla.

Kieltoa puoltavat mm. tupakansavulle altistumisen aiheuttamat terveyshaitat henkilökunnalle ja vangeille.

Rikosseuraamuslaitos on aiemmin antanut määräyksen tupakoinnin järjestämisestä ja sytytysvälineiden hallussapidosta niissä vankiloissa, joissa tupakointi koko vankilassa tai vankilan osassa on kielletty vankeuslain 7 luvun 6 a §:n tai tutkintavankeuslain 3 luvun 5 a §:n nojalla.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö päättää edellä olevaan viitaten kieltää vankien tupakoinnin Helsingin vankilan kaikissa asuinselleissä ja yleisissä tiloissa 1.8.2018 lukien. Lisäksi päätetään kieltää tupakointi saman vankilan B32 osastolla pilotoinnin tarkoituksessa 1.7.2018 lukien.

3.2 Mistä kanteluissa oli kyse – tupakointijärjestelyt 1.8.2018 alkaen

Käytettävissä olevan selvityksen mukaan vankien tupakointi Helsingin vankilassa on 1.8.2018 ollut mahdollista kolme kertaa vuorokaudessa siten, että vangit pääsevät vankilan ulkoilupihoille tupakoimaan. Helsingin vankilan selvityksessä tupakointijärjestelyjä on kuvailtu seuraavasti.

”Vangeilla on mahdollisuus tupakoida ulkoilun aikana osaston ulkoilupihalla. Muualla, mm. työpisteiden ulkopuolella, tupakointi ei ole mahdollista. Tupakointiajat vaihtelevat hieman osastoitain mutta siihen on mahdollisuus noin klo 7 ja klo 8 välillä, klo 11 ja klo 12 välillä ja klo 16 ja klo 17 välillä. Jokaisella vangilla on rasia, jossa tupakat säilytetään henkilökunnan takana. Vangit saavat kerrallaan kaksi savuketta, yhteensä päivän aikana kuusi savuketta.”

Helsingin vankilaan 27. ja 29.11.2018 tehdyn tarkastuksen aikana tehtiin havainnot siitä, miten vankien tupakointi oli järjestetty. Tarkastuspöytäkirjaan ([EOAK/5563/2018](#)) kirjattiin seuraavaa.

”Osastoilla näkyi talousmestarien tiedote (26.6.2018), jossa todettiin, että laitosmyymälässä myytävien tupakkatuotteiden lista uudistuu 1.8.2018 voimaan tulevien tupakointirajoitusten vuoksi ja että sätkätupakan myynti loppuu 1.7.2018 ja tupakointivälineiden myynti 31.7.2018. Laitosmyymälän ostoslistan (7.11.2018) mukaan vangit voivat ostaa nikotiinikorvaustuotteina sekä purukumia että tabletteja. Matkaselliosaston seinällä oli rikosseuraamusesimiehen (31.7.2018) ohje, jonka mukaan vanki ei saa lainata tupakoita toiselle vangille. Vankilan johtaja 9.8.2018 tekemällä päätöksellä tupakkatuotteiden ostoa rajoitetaan 13.8.2018 alkaen kolmeen tupakka-askiin viikossa osastoilla olevan rajallisen säilytystilan vuoksi.

Tarkastuksella haastateltu vanki piti kohtuuttomana, että vankien pitää ostaa kalliita tupakka-askeja, eikä kääriä sätkiä, mikä on paljon halvempaa. Yksi vanki valitti myös siitä, että jos oman osaston laitosmyymäläkäynti jää viikolla väliin, joutuu olemaan seuraavaan käyntiin saakka ilman tupakkaa. Rikosseuraamusesimieheltä saadun tiedon mukaan oman osaston laitosmyymäläkäynnin menettäneille vangeille on varattu perjantaina ’tasoittava’ käynti laitosmyymälään, jotta ei jäisi ilman tupak-

kaa. Tarkastuksella jäi epäselväksi, miten laajasti kyseinen käytäntö on vankilassa voimassa ja miten laajalti vangit ovat siitä tietoisia. Tarkastuksella saatiin myös sellaista tietoa, että jos vanki jää kiinni tupakanpoltosta muualla kuin ulkoilupihalla, seurauksena on kahden viikon ostokielto.

Tarkastuksella seurattiin, miten matkaselliosastolla toimittiin viettäessä vankeja tupakoimaan ulkoilupihalle. Osaston vankien tupakoita säilytetään lukollisessa kaapissa, jossa vankien tupakat on laitettu muovilaatikoihin vangin nimi tupakoiden päällä.

Saadun tiedon mukaan vankilan johtaja on antanut määräyksen, että vanki ei voi antaa ulkoilussa tupakkaansa toiselle vangille. Osaston vartijan mukaan tupakointiulkoiluun pääsevät ainoastaan ne vangit, jotka ottavat tupakkansa (enintään kaksi) mukaansa ulkoiluun mennessä. Vartijan mukaan hän ei näkisi estettä siihen, että vanki voisi palauttaa tupakat ulkoilun jälkeen ja tällä tavoin ulkoiluun voisi osallistua myös tupakoimattomat vangit.

Vankilan järjestyssäännön mukaan tupakointi muualla kuin sellissä, ulkoilussa tai tupakointiin erityisesti osoitetussa paikassa on kiellettyä ja että vangille voidaan määrätä kurinpitovangista, mikäli hän menettelee määräyksen vastaisesti. Järjestyssäännön määräykset tupakoinnista eroavat siten Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön päätöksestä kieltää tupakointi sellissä.”

Jäljempänä jaksossa 3.4 on selostettu edellä kerrottuja järjestelyjä edeltänyttä E-osaston tupakointikieltoa ajalla 17.1.2017–31.7.2018.

3.3 Kysymyksenasettelu ja asiaa koskeva sääntely

Edellä mainitut kantelut koskevat Helsingin vankilaa, mutta asian oikeudellinen tarkastelu ulottuu koko Rikosseuraamuslaitokseen. Tietojeni mukaan Helsingin vankilan jälkeen myös Turun vankilan osalta on päätetty jonkun tai joidenkin osastojen tupakointikiellosta. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lausunnon mukaan Savuton Rise 2020 -hankkeen tavoitteena on rajoittaa tupakointia sisätiloissa ohjaamalla tupakointiin ulkoilussa. Tällä hetkellä huomattava osa vangeista tupakoi.

Käsittelen ensin yleisesti vankien asuintiloissa tapahtuvan tupakoinnin kieltämistä koskevia vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännöksiä. Sen jälkeen käsittelen keskushallintoyksikön toimivaltaa määräyksen antamiseen ja määräyksen sisältöä sekä lain täsmentämistarvetta, minkä jälkeen käsittelen keskushallintoyksikön 17.1.2017 tekemää päätöstä tupakoinnin kieltämisestä Helsingin vankilan E-osastolla. Lopuksi otan kantaa yksittäisiin Helsingin vankilan toimintaa koskeviin väitteisiin.

3.3.1 Vankien asuintiloissa tupakoinnin kieltämistä koskevasta säännöksestä yleisesti

3.3.1.1 *Vankien asuintiloja koskevan tupakointikiellon säätämisestä*

Vuonna 2015 tuli voimaan vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin lisätty säännös, jonka mukaan tupakointi vankien asuintiloissa voidaan kieltää, mutta jos tupakointi kielletään, vangeille tulee järjestää mahdollisuus tupakointiin erityisesti tupakointiin varatuissa tiloissa tai muulla tavoin. Lain mukaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikö voi tehdä päätöksen tupakoinnin kieltämisestä vankilassa sekä antaa tarkempia määräyksiä tupakoinnin järjestämisestä ja syytysvälineiden hallussapidosta.

Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä todettiin, että tupakkalaissa (693/1976) kielletään tupakointi virastojen ja viranomaisien sekä niihin verrattavien julkisten laitosten yleisölle ja asiakkaille varatuissa sisätiloissa, mutta tupakkalaissa ei ole erityissäännöksiä tupakoinnista vankilassa. Esityksen mukaan tupakkalain perusteella tupakointi oli kiellettyä vankiloiden

yleisissä sisätiloissa, mutta vangit voivat tupakoida selleissään suljetuissa vankiloissa. Avolaitoksissa vankien asuintilat ovat pääsääntöisesti savuttomia ja vangit tupakoivat ulkona tai erillisissä tupakointitiloissa (HE 45/2014 vp, s. 8).

Näin säännöksiä on vankilassa tupakoinnin osalta vakiintuneesti tulkittu myös oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä. Lisäksi on pidetty selvänä, että tupakoimattomat vangit tulee majoittaa erilleen tupakoivista vangeista, mitä edellytetään myös Rikosseuraamuslaitoksen keskuhallintoyksikön antamassa määräyksessä Vankien asuminen ja perushuolto (19/004/2010, voimaan 1.1.2011). Määräys on edelleen voimassa ja sisältää tupakoinnin osalta seuraavaa.

Tupakointi vankilan tiloissa

Työnantaja on velvollinen huolehtimaan siitä, etteivät työntekijät tahattomasti altistu tupakansavulle työyhteisön tiloissa. Tupakointi on toimenpiteistä tupakoinnin vähentämiseksi annetun lain (ns. tupakkalain) mukaan kiellettyä mm. julkisten laitosten asiakkaille varatuissa sisätiloissa, työyhteisöjen yhteisissä tiloissa, yleisten kulkuneuvojen sisätiloissa sekä terveydenhuollon yksiköiden potilaille tarkoitetuissa sisätiloissa, lukuun ottamatta tarkoitukseen mahdollisesti varattua tilaa, josta tupakansavu ei pääse kulkeutumaan muihin sisätiloihin.

Vankien majoituksessa ja toimintojen järjestämisessä tulee huolehtia siitä, että ketään ei vastoin tahtoaan altisteta tupakansavulle. Vangilla tulee olla mahdollisuus asua sellissä, jossa ei tupakoida. Avolaitoksissa pyritään siihen, että vankien asuintilat ovat savuttomia ja vangit tupakoivat ulkona tai erillisissä tupakointitiloissa. Vankiosastojen yleisissä tiloissa on tupakointi kielletty.

Vangin tiloja tarkastettaessa ja vastaavissa tilanteissa tulee pyrkiä siihen, että tilat on ennen toimenpiteitä riittävästi tuuletettu.

Tupakointikiellon ja tupakointiin tarkoitetun tilan osoittavat opasteet tulee asettaa vankien, vankilassa vierailevien henkilöiden ja työntekijöiden näkyville.

Hallituksen esityksessä (45/2014) mainittu aiemmassa tupakkalaissa ollut kieltö tupakoida virastojen ja viranomaisten sekä niihin verrattavien julkisten laitosten yleisölle ja asiakkaille varatuissa sisätiloissa oli tupakkalain 12 §:n 1 momentin 3 kohdassa. Tuolloin voimassa ollut tupakkalaki on sittemmin kumottu uudella tupakkalailla, joka tuli voimaan 15.8.2016 ([549/2016](#)). Lain esitöiden mukaan voimassa olleet silloisen tupakkalain 12 §:ssä säädetyt tupakointikiellot koottiin uuteen 74 §:ään, joka kattaisi voimassa olleen tupakkalain 12 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetut lasten ja nuorten käyttämät sisätilat, 3 kohdassa tarkoitetut julkiset sisätilat, 4 kohdassa tarkoitetut sisätiloissa järjestettävät yleiset tilaisuudet, 5 kohdassa tarkoitetut työyhteisön tilat samoin kuin 13 §:n 3 momentissa tarkoitetut työtilat sekä 6 kohdassa tarkoitetut yleisten kulkuneuvojen sisätilat ([HE 15/2016](#) vp, s. 113).

Mahdollisuutta kieltää tupakointi vankien asuintiloissa perusteltiin vankeutta ja tutkintavankeutta koskevan lainsäädännön muuttamiseksi annetussa hallituksen esityksessä (HE 45/2014) seuraavasti.

Tupakointi asuinselleissä on ongelmallista useasta eri syystä. Ensinnäkin vankilan työntekijät altistuvat tupakansavulle. Vankiloiden korkean täyttöasteen vuoksi vangit saattavat joutua asumaan sellissä, jossa tupakoidaan. Ongelmallista on myös tupakansavun kulkeutuminen asuinsellistä yleisiin tiloihin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen päätöksissä terveydentilan heikkeneminen passiiviselle tupakoinnille altistumisen vuoksi on voinut johtaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan loukkaukseen (Koktysh v Ukraine ja Gavrilovici v Moldova). Käytännössä ongelmallista on lisäksi tupakoimattoman vangin sijoittaminen asuinselliin, jossa on aikaisemmin tupakoitu.

Suljetun vankilan kaltaisessa tilassa tulipalot ovat erityisen vaarallisia. Vuonna 2006–2012 vankiloissa oli 62 sellipaloa. Näistä syistä myös syytysvälineiden hallussapito on vankilassa ongelmallista. (HE 45/2014, lainsäädäntö ja nykytilan arviointi, s. 8–9)

Lisäksi esitöissä esitettiin tupakointikiellon osalta seuraavaa.

Tupakoinnin kieltämisestä vankilan muissa sisätiloissa kuin erityisesti tupakointiin varatuissa sisätiloissa ehdotetaan annettavaksi uusi säännös. Tupakoinnin kieltäminen vankien asuintiloissa edellyttäisi kuitenkin sitä, että vangille tulisi järjestää mahdollisuus tupakointiin muussa tilassa. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle annettaisiin toimivalta päättää tupakoinnin kieltämisestä ja antaa tarkempia määräyksiä tupakoinnin järjestämisestä vankilan sisätiloissa. (HE 45/2014, keskeiset ehdotukset, s. 27)

Tupakoinnin kieltäminen muissa kuin niihin varatuissa sisätiloissa aiheuttaisi kustannuksia siitä, jos suljettujen vankiloiden osastoille hankittaisiin tupakkaeriöitä. Tupakkaeriön hinta on 1 700–5 200 euroa lisätynä arvonlisäverolla. Lisäksi tupakkaeriöiden vuosittaisesta huollosta aiheutuu kustannuksia. Lisätyötä aiheuttaisi myös vankien päästäminen selleistä tupakointipaikkaan. (HE 45/2014, taloudelliset vaikutukset ja vaikutukset viranomaisten toimintaan, s. 31)

Yleisperusteluiden kohdassa 2.1 [joka on edellä selostettu HE:n sivuilta 8–9 oleva lainaus] mainitusta syistä lakiin ehdotetaan säännöstä, joka mahdollistaa tupakoinnin kieltämisen vankien asuintiloissa. Tupakointi voitaisiin järjestää esimerkiksi erityisissä tupakkahuoneissa. Pääsääntöisesti tupakointi olisi sallittua vankilan ulkotiloissa.

Vangit eivät voi vapaasti liikkua vankilassa. Tämän vuoksi lakiin ehdotetaan säännöstä siitä, että jos vanki ei saa tupakoida omassa asuintilassaan, hänelle tulisi järjestää tilaisuus tupakointiin muualla. Tupakointi voitaisiin järjestää esimerkiksi päästämällä vanki osastolla olevaan tupakkahuoneeseen tai -eriöön. Vangin asuintiloissa tupakoinnin kieltäminen 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)

Pykälään [vankeuslain 7 luvun 7 §:ään] ehdotetaan uutta 4 momenttia, jossa säädetään toimivalta kieltää tupakointi vankien asuintiloissa. Päätösvaltaa asiassa käyttäisi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö. Tupakointi voitaisiin kieltää vankila- tai osastokohtaisesti. (HE 45/2014, yksityiskohtaiset perustelut, s. 40)

Pykälän [vankeuslain 7 luvun 8 §:n] 2 momentissa olevaa valtuussäännöstä määräysten antamiseen laajennettaisiin niin, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö voisi antaa määräykset myös tupakoinnin järjestämisestä sekä sytytysvälineiden hallussapidosta. (HE 45/2014, yksityiskohtaiset perustelut, s. 41)

Lisäksi puheena olevan hallituksen esityksen sivulla 73 on todettu, että vankeuslain 7 luvun 8 §:ssä olisi valtuussäännökset, joiden mukaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö voisi antaa tarkempia määräyksiä tupakoinnin järjestämisestä sekä sytytysvälineiden hallussapidosta ja että vastaavan sisältöinen säännös olisi tutkintavankeuslain 3 luvun 10 §:ssä.

Tutkintavankeuslain vastaavien säännösten osalta esitöissä viitataan vankeuslain osalta ehdotettuun (HE 45/2014 vp, s. 65).

Hallituksen esityksen jaksossa suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys (HE 45/2014 vp, s. 73–77) ei ole käsitelty tupakoinnin kieltämistä koskevia kysymyksiä ja säännöksiä. Jakson alussa todetaan, että lakiehdotuksissa on joitakin säännöksiä, joilla rajoitetaan vankien ja tutkintavankien perusoikeuksia, mutta tupakoinnin kieltämistä ei jaksossa käsitellä lainkaan. Kuten usein tapana on, jakson lopussa todetaan, että hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mutta koska asia on kuitenkin joiltakin osin tulokinnanvarainen, olisi suotavaa, että säätämisyjärjestyksestä hankittaisiin perustuslakivaliokunnan lausunto.

Lakivaliokunta ja perustuslakivaliokunta käsittelivät hallituksen esitystä. Lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 17/2014) ja perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 34/2014) ei ole minkäänlaista kannanottoa tupakoinnin kieltämisestä vankien asuintiloissa. Ennen kannanotto-osiota olevassa hallituksen esityksen sisältöä selostavassa jaksossa on muun ohessa mainittu, että tupakointia vankilassa koskeviin säännöksiin ehdotetaan muutoksia, mutta kumpikaan valiokunta ei ole nimenomaisesti käsitellyt hallituksen esityksessä ehdotettua sääntelyä tältä osin. Lakivaliokunta on mietintönsä lopuksi ehdottanut eduskunnalle, että se hyväksyisi muun muassa tupakointia koskevat säännökset muuttamattomina.

Eduskunta hyväksyi tupakoinnin kieltämistä koskevat vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännökset hallituksen esityksen mukaisina (EV 255/2014).

3.3.1.2 *Perustuslaillisia arviointeja tupakoinnin rajoittamisesta*

Tupakoinnin kieltämiseen liittyy perusoikeuskysymyksiä, joita perustuslakivaliokunta on monissa muissa lausunnoissaan arvioinut.

Tupakointia koskevien kieltojen ja rajoitusten asettamista puoltavat useat perustuslaissa taatut oikeudet tai julkiselle vallalle asetetut velvollisuudet, kuten seuraavista tupakkalakia koskevista esimerkeistä käy ilmi.

Ehdotuksella pyritään ehkäisemään ravitsemisliikkeiden työntekijöiden ja asiakkaiden altistumista tupakansavulle. Sääntely toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä. Sääntelyn tarkoituksen näkökulmasta ovat huomionarvoisia myös perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu oikeus elämään sekä 18 §:n 1 momentissa ja 20 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle asetetut velvollisuudet huolehtia työvoiman suojelusta ja turvata oikeus terveelliseen ympäristöön (PeVL 19/2006 – HE 226/2005).

Kyse oli siitä, että tupakointi ravintolassa tai muussa ravitsemisliikkeessä voitaisiin sallia ainoastaan tupakointiin hyväksytyssä erillisessä tilassa. Lisäksi tällöin olisi huolehdittava siitä, ettei tupakansavu pääse kulkeutumaan ravintolan muihin osiin. Perustuslakivaliokunta on viitannut vastaavasti samoihin perusoikeuksiin nyt voimassa olevaa tupakkalakia säädettäessä (PeVL 17/2016 – HE 15/2016 ja HE 58/2016).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on kuitenkin katsottu, että yksilön perusoikeudet asettavat rajoja sille, millaisia kieltoja ja rajoituksia tupakointiin voidaan säätää. Näitä kysymyksiä perustuslakivaliokunta on tupakkalain osalta käsitellyt esimerkiksi seuraavasti.

Edellä mainittuun tupakoinnin sallimista ravintolassa vain erillisessä tupakointitilassa koskevaan ehdotukseen liittyen perustuslakivaliokunta viittasi toisaalta yksilön oikeuksiin ja suhteellisuusvaatimukseen:

”Sääntely on merkityksellistä myös yksilön useisiin perusoikeuksiin kiinnittyvän itsemääräämisoikeuden (PeVL 17/2006 vp, s. 2–3) kannalta (ks. myös Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2004, s. 264–267).

Sääntelyn arvioinnissa on tällaisessa yhteydessä kiinnitettävä huomiota perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluvaan suhteellisuusvaatimukseen. Rajoituksen tulee siten olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettaviin perusoikeuksiin. Rajoituksen taustalla on tässä tapauksessa terveyteen liittyvien perusoikeuksien edistäminen. Tämä tarkoitus perustuu epäilyksittä merkittävään yhteiskunnalliseen intressiin (PeVL 24/1998 vp, s. 2).” (PeVL 19/2006 – HE 226/2005)

Seuraavassa kyse on tupakoinnin kieltämisestä yksityisautoissa, joissa on alle 18-vuotias henkilö.

”Ensimmäisen lakiehdotuksen 12 § sisältää joukon uusia säännöksiä paikoista, joissa tupakointi on kielletty. Tällaiset kiellot puuttuvat herkästi henkilön itsemääräämisoikeuteen ja sitä kautta perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojattuun henkilökohtaiseen vapauteen samoin kuin 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan.” (PeVL 21/2011 – HE 180/2009)

”Pykälän 1 momentin 6 kohtaan sisältyy kiello tupakoida yleisten kulkuneuvojen sisätiloissa samoin kuin muiden kulkuneuvojen sisätiloissa silloin, kun tilassa oleskelee alle 18-vuotias. Kiello liittyy henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityiselämän suojaan. ’Muiden kulkuneuvojen’ osalta kiellossa on kyse tupakoinnista esimerkiksi yksityisautoissa. Viranomaisten puuttuminen tällaiseen toimintaan kajoaa valiokunnan mielestä varsin syväälle yksityiselämän piiriin.

- - -

Kiellon noudattamatta jättämistä ei ole kriminalisoitu. Valiokunnan mielestä kiellon suhde perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn väestön terveyteen jää tässä niin etäiseksi, että perustuslain 10 §:n 3 momentin kvalifiointiperuste ei tähtäkään osin täyty.

Valiokunta pitää ’muiden kulkuneuvojen sisätiloissa’ tupakoinnin kielloa ongelmallisena myös oikeasuhtaisuuden kannalta ja katsoo, että säännöksen päämäärä on saavutettavissa lainsäädäntöä lievemmin keinoin terveysvalistuksella ja asennekasvatuksella. On myös syytä epäillä, että tällaista kielloa ei voitaisi todellisuudessa tehokkaasti valvoa vaan että se jäisi pikemminkin symboliseksi lainsäädännöksi, jollaista valiokunnan mielestä pitää karttaa.” (PeVL 21/2011 – HE 180/2009)

Vuonna 2016, nykyistä tupakkalakia säädettäessä perustuslakivaliokunta käsitteli uudelleen tupakoinnin kieltämistä yksityisautoissa.

”Tupakkalakiehdotuksen 74 §:ään ehdotetaan täydentävässä hallituksen esityksessä uutta 2 momenttia, jossa kielletään tupakointi yksityisessä käytössä olevan kulkuneuvon sisällä, kun siellä oleskelee alle 15-vuotias. Kiello ei koske kulkuneuvossa mahdollisesti olevaa asuintilaa, sen rikkomista ei ehdoteta säädettyään rangaistavaksi, eikä tupakkalakiehdotuksen 86 §:n mukainen tarkastustoinnivalta ulotu kulkuneuvoihin.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin katsonut tupakkalain muutosta koskevaa hallituksen esitystä (HE 180/2009 vp) arvioidessaan, että tupakoinnin kiello muiden kuin yleisten kulkuneuvojen sisätiloissa silloin, kun tilassa oleskelee alle 18-vuotias, puuttuu liikaa perustuslaissa turvattuihin henkilökohtaiseen vapauteen sekä yksityiselämän ja kotirauhan suojaan (PeVL 21/2010 vp). Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan tupakkalain noudattamiseen perustuvaa tarkastusta, joka olisi ulotunut yksityisauton sisätiloihin. Tämä oli toimenpide, joka ei olisi ollut valiokunnan mukaan oikeassa suhteessa sillä tavoiteltavaan päämäärään nähden. Valiokunta piti kiellon poistamista edellytyksenä tavallisen lain säätämisyjärjestyksen käyttämiselle.

Ehdotettu kiello koskee tilannetta, jossa suojeluobjektina on alle 15-vuotias henkilö. Lisäksi kielloon liittyy tutkimustiedon valossa selviä passiivisesta tupakoinnista aiheutuvia terveysriskejä. Kokonaan vailla merkitystä rajoituksen sallittavuuden kannalta ei ole sekään, että täysi-ikäisellä henkilöllä on lasta paremmat edellytykset, lähes täydet mahdollisuudet, myötävaikuttaa siihen, tupakoidaanko autossa vai ei. Tupakoivalla henkilöllä on myös mahdollisuus pysäyttää auto ja poistua sen sisätiloista tupakoinnin ajaksi. Sen sijaan lapsilla ei välttämättä ole samanlaisia mahdollisuuksia tai toisintoimimisen edellytyksiä.

Perustuslain 6 §:n 3 momentin mukaan lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Perustuslain 6 §:n 3 momentin säännös muodostaa toisaalta perustan lasten vajaavaltaisena ja aikuisväestöä heikompana ryhmänä tarvitsemalle erityiselle suojelulle ja huolenpidolle (ks. HE 309/1993 vp, s. 45/I ja PeVL 58/2006 vp).

Perustuslakivaliokunta katsoo, että edellä todetut näkökohdat ja nyt ehdotetun autotupakointikiellon erot valiokunnan vuonna 2010 arvioimaan esitykseen vähentävät kokonaisuudessaan olennaisesti kiellon valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Täydentävän hallituksen esityksen autotupakointia koskeva 74 §:n 2 momentin säännös voidaan säätää tavallisen lain säätämisympäristössä. Valiokunta kuitenkin huomauttaa, että hallituksen esitys sisältää ylisääntelyn piirteitä: kaikkea, mitä yhteiskunnassa ei pidetä hyväksyttävänä tai suotavana, ei ole perusteltua lailla kieltää. Sellaisia symbolisia kieltoja, joiden valvontakin on lähinnä symbolista, tulisi välttää.” (PeVL 17/2016 – HE 15/2016 ja HE 58/2016).

Samassa lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi tupakointikiellon määräämistä asuinyhteisöön. Kyse oli siitä, että asuinyhteisö voisi hakea kunnalta tupakointikiellon määräämistä asuinyhteisön rakennuksen huoneistoihin kuuluville parvekkeille, huoneistojen käytössä oleviin ulkotiloihin ja huoneistojen sisätiloihin kuultuaan tilojen haltijoita. Perustuslakivaliokunta totesi muun muassa seuraavaa.

”Sääntely on merkityksellistä henkilön itsemääräämisoikeuden ja sitä kautta perustuslain 7 §:n 1 momentissa suojatun henkilökohtaisen vapauden samoin kuin 10 §:n 1 momentissa turvatun yksityiselämän suojan kannalta (ks. PeVL 21/2010 vp). Perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan lähtökohdaksi on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisien tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä (ks. HE 309/1993 vp, s. 52/II ja esim. PeVL 53/2005 vp, s. 2/I). Toisaalta sääntely toteuttaa julkiselle vallalle perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä.

Perustuslakivaliokunta ei pidä poissuljettuna sitä, että lainsäätävä kieltää haitallisia vaikutuksia aikaansaavan tupakoinnin kotirauhan suojan piirissä. Kun kysymys on muiden perusoikeuksien suojaan puuttuvasta järjestelystä, on säädettävän lain kuitenkin täytettävä tällaiselle laille asetettavat, erityisesti välttämättömyyttä, suhteellisuutta ja tarkkarajaisuutta koskevat vaatimukset.

- - - -

Ehdotettu asuinyhteisöjä koskeva tupakointikielto merkitsee verraten syvälle käyvää puuttumista henkilön itsemääräämisoikeuteen ja yksityiselämään. Tähän nähden perustuslakivaliokunta pitää epäkohtana, että kiellon määräämisen kynnys on asetettu hyvin matalaksi. Tupakointikielto on tupakkalakiehdotuksen 79 §:n 2 momentin mukaan määrättävä, jos säännöksessä tarkoitetuista tiloista 'voi' kulkeutua tupakansavua toiseen säännöksessä mainittuun tilaan. Kiellon muut edellytykset koskevat sitä, mihin tiloihin ja minkä seikkojen vuoksi kulkeutuminen tapahtuu. Säännöksessä ei ole mitenkään kvalifioitu savun kulkeutumista esimerkiksi sen määrän taikka häiritsevyyden, haitallisuuden tai olennaisuuden suhteen; satunnainen ja vähäinenkin tupakansavun kulkeutuminen voi johtaa tupakointikiellon määräämiseen. Kysymys on siis tilanteista, joissa tupakansavu voi kulkeutua toiselle parvekkeelle, toiseen huoneistoon kuuluvan ulkotilan oleskelualueelle tai toisen huoneiston sisätiloihin ja joissa kulkeutuminen tapahtuisi rakenteiden tai muiden olosuhteiden vuoksi. Säännöksen mukaan kielto on määrättävä, jos säädetyt edellytykset täyttyvät, mikä tekee kiellon määräämistä koskevasta harkinnasta ns. sidottua harkintaa. Tämä tarkoittaa käytännössä, että jos tietyistä paikoista voi kulkeutua tupakansavua toiseen paikkaan, kunnan on määrättävä kielto, jos sitä haetaan.

Kun kiellon määräämisen edellytyksenä on ainoastaan se, että tiloista voi kulkeutua tupakansavua tiettyihin tiloihin ilman mitään kytkentää savun määrän, häiritsevyyden, voimakkuuden tai toistuvuuden kaltaisiin tekijöihin, jää täysin avoimeksi se, kuinka merkittävästä epäkohdasta pitää olla kysymys. Ottaen huomioon tämän ja sääntelyn merkityksen verraten syvälle käyvänä perusoikeusrajoituksena perustuslakivaliokunta katsoo, että tupakkalakiehdotuksen 79 §:ään kiellon määräämiselle tulee lisätä edellytykset, jotka liittyvät tupakansavun kulkeutumisen haitallisiin vaikutuksiin toisille ja tämän aiheuttaman asumishaitan merkittävyyteen ja olennaisuuteen.

Kiellon kohteena olevan asunnon haltijan perusoikeuksiin liittyvistä syistä johtuen on myös perusteltua, että tupakkalakiehdotuksen 79 §:n 3 momentin sääntelyä tupakointikiellon peruuttamisesta täydennetään säännöksellä siitä, että asuinyhteisön on haettava tupakointikiellon peruuttamista, jos kiellolle ei muuttuneiden olosuhteiden vuoksi ole enää perusteita. Perustuslakivaliokunta myös huomauttaa, että asunto-osakeyhtiölain yleissäännöksiä päätöksenteosta asunto-osakeyhtiössä ja muita yleissäännöksiä sovelletaan tupakointikiellon määräämiseen ja kiellon rikkomiseen. Sosiaali-

ja terveystieteiden tutkimuskeskuksen tulee harkita, tulisiko tupakkalakiin lisätä informatiivinen viittaussäännös asunto-osakeyhtiölain asian kannalta merkityksellisiin säännöksiin.” (PeVL 17/2016 – HE 15/2016 ja HE 58/2016).

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on Helsingin vankilan tupakointikieltoa koskeviin kanteluihin antamassaan lausunnossa (13.2.2019) tuonut esiin, että nykyisen tupakkalain tavoitteena on tupakka- ja nikotiinituotteiden käytön loppuminen. Perustuslakivaliokunta on puolestaan lausunut tämän säännöksen merkityksestä seuraavaa.

”Ehdotetun uuden tupakkalain (jäljempänä myös tupakkalakiehdotus) 1 §:n 1 momentin mukaan lain tavoitteena on ihmisille myrkyllisiä aineita sisältävien ja riippuvuutta aiheuttavien tupakkatuotteiden ja muiden nikotiinipitoisten tuotteiden käytön loppuminen. Tavoite on valiokunnan mielestä hyväksyttävä perusoikeuksien näkökulmasta (ks. myös PeVL 21/2010 vp, s. 2/I, PeVL 19/2006 vp, s. 2/I).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut vuonna 2010 vastaavaa säännösehdotusta tupakkalain osittaismuutoksen yhteydessä. Valiokunta piti sitä tuolloin ongelmallisena ja katsoi valtiosääntöoikeudellisista syistä tärkeäksi, että tällainen yleisen poliittisen linjauksen luonteinen säännös poistetaan tai sitä ainakin olennaisesti muokataan lain sisältöä paremmiksi vastaavaksi.

Perustuslakivaliokunta piti säännöksen vaarana perusoikeuksien kannalta sen mahdollista käyttöä perusoikeuksia rajoittavien tulkintojen tukena sen sijaan, että ongelmatilanteissa turvaututtaisiin perusoikeusmyönteiseen tulkintaan (PeVL 21/2010 vp, s. 6/II). Valiokunta on kuitenkin kiinnittänyt huomiota siihenkin, että lakia soveltava viranomainen on sidottu myös perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sekä erityisesti hallintolain 6 §:ssä säädettyihin tarkoitussidonnaisuuden ja suhteellisuuden vaatimuksiin (PeVL 17/2004 vp, s. 5/I). Viranomaisen toimien on hallintolain 6 §:n mukaan oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, ja viranomainen voi käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain nojalla ja lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Tämän johdosta tupakkalakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin yleistä tavoitesäännöstä ei ole mahdollista käyttää ainoastaan perusoikeuksia rajoittavien tulkintojen tukena.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin painottaa, että edellä mainituista, lain soveltamista koskevista näkökohdista huolimatta sääntelyn merkitessä perusoikeuden rajoittamista on kaikkien yleisten rajoitusedellytyksien täyttyvä myös lakia säädettäessä (PeVL 10/2016 vp, s. 2, PeVL 67/2010 vp, s. 3/I ja PeVL 5/1999 vp, s. 2/II).” (PeVL 17/2016 – HE 15/2016 ja HE 58/2016)

Kuten edeltä voi havaita, tupakoinnin kieltäminen kytkeytyy laajasti ja osittain myös syvälle menevästi moniin eri perusoikeuksiin. Jo antaessaan oikeusministeriölle lausuntoa vankeuslain ja tutkintavankeuslain muuttamista koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta 31.10.2013 oikeusasiamies Petri Jääskeläinen kiinnitti huomiota perusoikeussääntelyn merkitykseen säädettäessä tupakointikiellosta vankien asuintiloissa. Oikeusasiamies lausui tuolloin seuraavaa.

”Tällä hetkellä vangit saavat tupakoida omissa selleissään. Tupakoimattoman vangin sijoittaminen samaan selliin tupakoivan kanssa on tälläkin hetkellä lainvastaista. Käytännössä vankilan henkilökunta ja tupakoimattomat vangit voivat ajoittain altistua tupakansavulle, joka saattaa levitä tupakoivien vankien asuinselleistä yleisiin tiloihin. Henkilökunta joutuu myös hoitamaan työtehtäviään selleissä, joissa tupakoidaan.

Tupakoinnin kieltäminen liittyy perustuslaissa turvattuun henkilökohtaisen vapauden ja yksityiselämän suojaan (esimerkiksi PeVL 21/2010). Mainitussa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on todennut, että viranomaisten puuttuminen tupakointiin muiden kuin yleisten kulkuneuvon sisätiloissa silloin, kun tilassa oleskelee alle 18-vuotias henkilö, kajoaa varsin syvälle yksityiselämän piiriin. Valiokunta ei pitänyt mahdollisena säätää tällaista kieltoa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Vankeuslaissa ehdotetun kiellon perustuslainmukaisuuden arvioinnille on nähdäkseni merkitystä sillä, kuinka paljon tupakointia tulisi rajoittamaan. Laissa lähetään siitä, että vangeille tulee järjestää mahdollisuus tupakointiin muulla tavoin, jos tupakointi vankien asuintiloissa kielletään. Lain 7

luvun 8 §:ssä annetaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle mahdollisuus antaa tarkempia määräyksiä tupakoinnin kieltämisestä ja järjestämisestä. Tarkemmin ei ole selvitetty, mitä lain edellyttämä 'järjestää mahdollisuus tupakointiin' käytännössä tarkoittaisi. Yleisperustelujen mukaan suljettujen vankiloiden osastoille voitaisiin kuitenkin hankkia tupakointikoppeja (s. 28). Edellä mainitussa rajoituksessa, jota perustuslakivaliokunta ei pitänyt mahdollisena, olisi ollut kyse vain hetkellisestä rajoituksesta kulkuneuvossa oleskelun ajaksi. Vangit sen sijaan ovat vapautensa menettäneinä ympärivuorokautisesti ja oleskelevat päivittäistä tunnin ulkoilua lukuun ottamatta yleensä asuinsellissään tai muissa sellaisissa tiloissa, joissa tupakointi ei olisi mahdollista. Ainakin suljetuilla osastoilla, joissa asuinsellien ovet ovat pääosin lukittuja, tupakointi edellyttäisi, että henkilökunta päästä vängin tupakointitilaan. Tupakoinnin kieltäminen asuinsellissä voi näin ollen olla vängille merkittäväkin rajoitus riippuen siitä, kuinka usein tupakointimahdollisuus järjestettäisiin." (dnro 4184/5/13)

Oikeusasiamiehen lain valmisteluvaiheessa esittämiä näkökohtia ei tuotu esiin lopullisessa hallituksen esityksessä.

Ylin laillisuusvalvoja on muissakin yhteyksissä arvioinut tupakoinnin kieltämisen lainmukaisuutta ja perustuslain merkitystä siinä, esimerkiksi seuraavasti.

Tupakointi sinänsä on laillista toimintaa, joka kuuluu perustuslain 7 ja 10 §:ssä turvatuun yksilön tahdonvapauden ja itsemääräämisoikeuden piiriin. Tämän vuoksi julkisen vallan asettamien tupakointikieltojen tulee perustua lakiin. Tässä tapauksessa Paltamon kunnan sosiaali- ja terveystaloutakunta on kieltänyt tupakoinnin myös sellaisilla terveyskeskusta ympäröivillä ulkoalueilla, joilta tupakansavua ei käsitykseni mukaan voi kulkeutua tupakkalain, terveydensuojelulain tai työturvallisuuslain vastaisesti sisätiloihin. Tältä osin tupakointikielto ei ole perustunut lakiin.

Kunta voi työnantajana määrätä, miten, missä ja milloin työ tulee suorittaa. Sen sijaan työnantaja ei voi antaa työntekijöille määräyksiä, joilla ei ole merkitystä työn suorittamisen kannalta. Tässä tapauksessa Paltamon kunnan sosiaali- ja terveystaloutakunta on työajan tehokkaaseen käyttöön vedoten kieltänyt terveyskeskuksessa ja sen lähialueella työssä olevien henkilöiden tupakoinnin työaikana kokonaan. Kielto koskee myös työaikaan luettavia päivittäisiä lepoaikoja eli ruoka- ja kahvitaukoja, jotka ovat joka tapauksessa pois tehokkaasta työajasta. Käsitykseni mukaan tupakoinnin kieltäminen työaikaan luettavina lepoaikoina merkitsee sitä, että kuntatyönantaja on tosiasiasa päättänyt yksilön itsemääräämisoikeuteen ja tahdonvapauteen kuuluvasta käyttäytymisestä ilman lakiin nojautuvaa perustetta, eikä työajan tehokkaasta käytöstä. Muulloin kuin lepoaikoina tapahtuvat ylimääräiset tupakkatautot työnantajalla sen sijaan on oikeus kieltää samoin kuin muutkin ylimääräiset tauot. (Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläisen päätös 30.11.2004, dnro [890/4/03](#))

3.3.1.3 Vankien asuintiloja koskevan tupakointikiellon sisällöstä ja lain tulkinnasta

Kuten edellä on todettu, hallituksen esitys HE 45/2014 ei sisältänyt lainkaan niin sanottuja sääntämisyjärjestysperusteluita vankien asuintilojen tupakointikiellon osalta, vaikka esityksessä oli monien muiden ehdotettujen muutosten osalta laajastikin selvitetty niiden suhdetta perustuslakiin. Myöskään perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta eivät esittäneet mitään nimenomaista kannanottoa asiasta.

Perustuslain sekä perustuslakivaliokunnan selvän ja vakiintuneen kannan mukaan vapaudenmenetyks sellaisenaan ei muodosta perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. Jos tarve henkilön muiden perusoikeuksien rajoittamiseen tämän vapaudenmenetyksen aikana on olemassa, rajoituksista on säädettävä lailla, ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (HE 309/1993 vp, s. 25/I). Perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Perusoikeusuu-distuksen esitöissä tätä säännöstä on luonnehdittu perustuslailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneelle kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49/I). (PeVL 34/2014 vp – HE 45/2014 vp)

Näin ollen ei voida ajatella, että olisi ollut tarpeetonta käsitellä perusoikeuksien rajoittamisen kannalta vankien asuintilojen tupakointikiellon suhdetta perustuslakiin sen vuoksi, että vangit ovat joka tapauksessa vapautensa menettäneitä. Juuri mainitun valtiosääntöisesti vakiintuneen tulkinnan mukaan vankeihin kohdistuvat muut kuin vapaudenmenetystä tarkoittavat perusoikeusrajoitukset tulee arvioida kuten muihinkin henkilöihin kohdistuvat rajoitukset.

Ottaen huomioon, että tupakoinnin rajoittamiseen liittyviä perusoikeuskysymyksiä ei missään lain säätämisen vaiheessa käsitelty, asia lienee ymmärretty sekä oikeusministeriössä että eduskunnassa siten, että vangeilla ylipäättään on vankilassa mahdollisuus tupakoida ja että ehdotuksessa säännöksessä ei olisi kyse ainakaan merkittävästä muutoksesta vankien tupakointimahdollisuuksiin. Hallituksen esitys ja lain säännös lähtevätkin siitä, että vangilla tulee kiellosta huolimatta olla mahdollisuus tupakointiin. Hallituksen esityksestä käy ilmi, että tupakointimahdollisuuden tulee olla ”riittävän usein” ja että tämän edellytyksen vuoksi on mahdollista myös, ettei kieltoa voida aina määrätä. Esityksen mukaan (s. 40) kielloa voidaan toteuttaa vain sellaisissa vankiloissa, joissa vangille pystytään järjestämään mahdollisuus tupakointiin riittävän usein.

Edellä esittämilläni perusteilla vankeuslain 7 luvun 6 a §:n ja tutkintavankeuslain 3 luvun 6 a §:n sisältöä sekä keskushallintoyksiköllä asiassa olevaa päätöksenteko- ja määräyksenantotoimivaltaa on nähdäkseni arvioitava perustuen ajatukseen, että ennen lain muutosta vangeilla oli mahdollisuus tupakointiin ja että mahdollisen kiellon tullessa voimaan muutoksen tupakointimahdollisuuksiin ei ole tarkoitettu olevan vangin kannalta ainakaan merkittävä. Tupakoinnin paikka siis vaihtuu, mutta tupakoinnin määrässä ei voi tapahtua huomattavaa muutosta.

Tämän vuoksi totean ensin, millaisia vankien tupakointimahdollisuudet suljetuissa vankiloissa tietääkseni ovat silloin, kun omassa sellissä tupakointia ei ole kielletty.

Jos vankien asuintiloissa tupakointia ei suljetussa vankilassa ole kielletty, vangilla on mahdollisuus tupakointiin aina omassa sellissä ollessaan. Vanki voi toimintaan osallistumisen eli työn, koulutuksen tai kuntoutuksen takia olla muualla kuin sellissään enintään noin tavanomaisen työpäivän verran ja joutua tällöin olemaan tupakoimatta. Tietääkseni, muun muassa tarkastushavaintojen ja myös yhden Helsingin vankilan tupakointikieltoa koskevan kantelun mukaan, työssäkäyvillä vangeilla on kuitenkin ollut mahdollisuus tupakkataukoon tai taukoihin myös työpäivän aikana. Joka tapauksessa toimintaan osallistuvalla vangilla on päivän aikana lounastauko, jonka yhteydessä tupakointi lienee yleensä mahdollista esimerkiksi omassa sellissä. Vangeilla on oikeus tunnin mittaiseen ulkoiluun päivittäin ja ymmärtääkseni tällöin on myös mahdollista tupakoida, sellitupakoinnin lisäksi. Vangeille tulee järjestää vapaa-ajantoimintaa, johon vanki voi halutessaan osallistua. Vapaa-ajantoiminnan aikana tupakointi tuskin on mahdollista. Edellä kerrotun perusteella vankien mahdollisuus tupakoida vankilassa rinnastuu varsin hyvin siihen, miten asia saattaa vankilan ulkopuolella esimerkiksi työssä käyvän henkilön osalta olla, jos työtehtäviin tarkoitettulla työajalla ja työpaikan alueella sekä harrastusten aikana tupakoiminen ei ole mahdollista.

Tupakointimahdollisuuksia on luonnollisesti peilattava myös ympäröivän yhteiskunnan olosuhteisiin. Vankeuslain 1 luvun 3 §:n 2 momentin mukaan vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja.

Vankilan ulkopuolella henkilön on vapaa-aikanaan lähes aina mahdollista valita, meneekö hän paikkaan, jossa hän ei voi tupakoida ja kuinka kauan hän siellä on. Asuntoyhteisöön tupakkalain perusteella mahdollisesti määrätyn tupakointikiellon osalta henkilö voi valita, haluaako hän asua tällaisessa asunnossa ja siinäkin tapauksessa, että hän päättää näin tehdä, hänen on mahdol-

lista, vaikkakin ehkä vaivalloista, poistua aina halutessaan tupakoimaan kieltoalueen ulkopuolelle. Tästä huolimatta lainsäädäntöehdotukset tupakointikielloista ovat olleet perustuslakivaliokunnassa perusteellisen punninnan kohteena myös tupakoitsijan perusoikeuksien osalta.

Sen sijaan, vankilan ulkopuoliseen henkilöön verrattuna, vangilla ei ole omaa valinnan mahdollisuutta, jos tupakointi vankien asuintiloissa suljetussa vankilassa kielletään. Vanki voi tupakoida vain silloin, kun hänet päästetään sellinsä ulkopuolelle sellaiseen tilaan, jossa tupakointi on sallittu. Kyse on nimenomaan päästämisestä joko vankilan sisällä olevaan tupakointitilaan tai ulos, koska vanki ei voi suljetussa vankilassa liikkua itsenäisesti ja suljetuimmilla osastoilla hänen sellinsä ovi saattaa olla avoinna vain muutaman tunnin päivässä. Tämä tarkoittaa sitä, että tupakointikielto vaikuttaa selvästi merkittävämmiin vangin itsemääräämisoikeuteen kuin mitä vankilan ulkopuolella asetetut tupakointikiellot vaikuttavat tupakoitsijoiden elämään.

Koska vankilan ulkopuolisia tupakointikielloja on niistä säädettäessä pohdittu myös yksilön perusoikeuksien rajoittamisen kannalta, tulee mahdollista tupakointikieltoa vankien asuintiloissa sitä suuremmalla syyllä lainsäädäntövaiheessa pohtia tästä näkökulmasta, jos tarkoitus on, että tupakointijärjestelyt merkittävästi muuttaisivat tupakointimahdollisuuksia vankilassa.

3.3.1.4 *Tupakka- ja nikotiiniriippuvuudesta*

Vankien asuintiloihin kohdistuvassa tupakointikiellossa Helsingin vankilassa nyt toteutetun kaltaisena ei ole kyse vain tupakoivan henkilön mieltymyksen tai tottumuksen rajoittamisesta, vaan rajoituksella voi olla vakaviakin fyysisiä ja psyykkisiä vaikutuksia vankiin. Kyse ei siten ole vain henkilön itsemääräämisoikeuteen puuttumisesta, vaan myös viranomaisen päätöksen vaikutuksista hänen terveyteensä ja hyvinvointiinsa. Vaikka tupakoinnin vähentäminen tai lopettaminen lopulta on henkilön terveyden kannalta hyvin suotuisa asia, alkuvaiheen vierotusoireet voivat hoitamattomina olla voimakkaita ja jopa vaarallisia. Lääketieteellisissä tietolähteissä on todettu muun muassa, että tupakkaan kehittyy voimakas, huumausaineisiin verrattava riippuvuus¹. Mahdollisista vierotusoireista ja niihin käytettävästä korvaushoidosta on kirjoitettu esimerkiksi seuraavaa.

Säännöllisen ja runsaan päivittäisen tupakoinnin lopettaminen aiheuttaa jo vajaan vuorokauden kuluessa erilaisia vierotusoireita, joista tavallisimmat ovat ärtyneisyys, masentuneisuus, unettomuus, ahdistuneisuus, keskittymisvaikeudet, levottomuus, pulssiin kiihtyminen ja ruokahalun lisääntyminen.²

Käypä hoito -suosituksessa Tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden ehkäisy ja hoito (julkaistu: 19.06.2018) on todettu muun muassa seuraavaa.

- Tupakka- ja nikotiiniriippuvuus on vakava sairaus, jonka hoito on vaativaa.
- Nikotiini aiheuttaa fyysistä riippuvuutta. Tupakkariippuvuuteen liittyvät voimakkaasti myös psyykkiset ja sosiaaliset tekijät.
- Vieroituksen aloittavalle tulee järjestää seurantakontaktit 1–2 viikon, 1 kuukauden ja 3 kuukauden päähän vieroituksen alusta. Seurantavälejä muokataan yksilöllisten tarpeiden mukaan.
- Tupakoinnin uudelleen aloittaminen ei osoita vieroituksen lopullista epäonnistumista. Lopettaminen vaatii keskimäärin 3–4 yritystä.
- Varenikliini, bupropioni, nortriptyliini ja nikotiinikorvaushoito ovat tehokkaita, ja niitä tulee aktiivisesti käyttää vieroituksessa.

¹ Tupakoinnin tärkeimmät tunnetut terveyshaitat, Duodecim, Lääkärin käsikirja, 27.6.2018 tarkastettu artikkeli.

² Nikotiiniriippuvuus ja nikotiinivierotusoireyhtymä, Lääkärikirja Duodecim, 30.11.2018, psykiatrian erikoislääkäri Matti Huttunen.

Suositus sisältää muun muassa seuraavat määritelmät.

- Tupakkariippuvuudella tarkoitetaan tupakoinnin aiheuttamaa fyysisen, psyykkisen ja sosiaalisen riippuvuuden muodostamaa oireyhtymää
- Nikotiiniriippuvuus on nikotiinin käytöstä syntyvä keskushermoston nikotiinireseptoreiden määrän ja toiminnan muutos, jonka seurauksena käytön lopettaminen johtaa fyysisiin vieroitusoireisiin. Se on farmakologisilta ja käyttäytymistä sääteleviltä tekijöiltään muiden aineriippuvuuksien kaltainen ja täyttää kansainvälisen psykiatrisen luokituksen mukaan kemiallisen riippuvuuden kriteerit
- Tupakkariippuvuus täyttää kroonisen sairauden määrittelykriteerit

Suosituksessa vieroitusoireita on kuvailtu muun muassa seuraavasti.

- Tupakoinnin lopettaminen aiheuttaa valtaosalle vieroitusoireita
- Tupakasta vieroittautuminen voi aiheuttaa fysiologisia, psykologisia, käyttäytymiseen liittyviä ja sosiaalisia vaikutuksia
- Yleisimpiä vieroitusoireita ovat ärtyisyys, huonovointisuus, kärsimättömyys, tupakanhimo, levottomuus, keskittymisvaikeudet, univaikeudet päänsärky, makean himo ja ruokahalun lisääntyminen
- Fyysiset vieroitusoireet alkavat 2–12 tunnin kuluessa tupakoinnin lopettamisen jälkeen, ovat huipussaan 1–3 vuorokauden kuluttua ja kestävät keskimäärin 3–4 viikkoa
- Oireiden kestossa on suuria yksilöllisiä eroja, jotka eivät selity poltettujen savukkeiden määrästä tai nikotiiniriippuvuuden asteesta

Kuten edeltä käy ilmi, nikotiiniriippuvuus täyttää sairauden määrittelykriteerit, vieroitusoireet voivat olla vaikeita ja niiden hoitaminen jopa reseptilääkkein voi olla perusteltua. Nähdäkseni pakotettaessa vanki vankilan toimin huomattavasti vähentämään tupakointiaan siten, että hänelle voi seurata vaikeitakin vieroitusoireita, julkisella vallalla on perustuslain 19 §:n 3 momentin edellyttämä vastuu turvata vieroitusoireiden hoitoon tarvittavat riittävät terveystalvet. Käsitellen vankien asuintilojen tupakointikieltoon liittyvää Vankiterveydenhuollon yksikön mahdollista osuutta myös jäljempänä jaksossa 3.14.

3.3.1.5 Työntekijöiden ja tupakoimattomien vankien altistumisesta

Vankien asuintilojen tupakointikiellosta säättämisen pääasiallinen syy oli työntekijöiden altistuminen tupakansavulle ja työnantajan velvollisuus estää tämä. Ongelma koskee paitsi vankiloiden työntekijöitä myös tupakoimattomia vankeja. Tupakkalain lähtökohta on, että työntekijöiden ei tule joutua altistumaan tupakoinnista aiheutuville terveystalvet. Tupakointitilan mahdollisuudesta sisätiloissa työpaikalla on säädetty nimenomaisesti ja tupakointitilassa työskentelyä on rajoitettu vain välttämättömimpään (tupakkalaki 76 §). Tupakkalalla toteutetaan perustuslain (PL) julkiselle vallalle asettamia velvoitteita edistää väestön terveyttä (PL 19 §), huolehtia työvoiman suojelusta (PL 18 §) ja turvata oikeus terveelliseen ympäristöön (PL 20 §). Äärimmillään tupakka-altistuksen estämisessä on kyse oikeudesta elämään (PL 7 §).

Olen vankiloita tarkastaessani aistinvaraisesti havainnut, eikä minulla muutoinkaan ole syytä epäillä sitä, että vankien tupakoidessa sulleissä tupakansavun leviämistä sulleisiin tiloihin ei aina ole onnistuttu estämään. Lisäksi vankilan henkilökunnan on ajoittain välttämätöntä suorittaa työtehtäviä myös sulleissä. Tosiasiassa sullejä ei kyettäne tätä ennen tuulettamaan siten, että niissä työskentelevä ei altistuisi tupakoinnin haittavaikutuksille, vaikka altistus useimmiten lienee melko lyhytaikainen.

Helsingin vankilan johtajan selvitykseen on liitetty Työterveyslaitoksen lausunto Helsingin vankilassa 11.4.–6.5.2017 tehdystä tupakansavun mittauksesta (lausunto TYHYG-2017-355305). Lausunnon mukaan työntekijät altistuvat vartijantehtävissä tupakansavulle. Mittaukset tehtiin osastoilla A, B, D ja E. Työntekijöiden hengitysvyöhykkeiltä kerättyjen näytteiden nikotiinipitoisuus oli huomattavasti sosiaali- ja terveysministeriön asettamaa raja-arvoa suurempi, paitsi E-

osastolla, jossa näytteiden pitoisuus jäi alle menetelmän määritysrajan sekä arki- että viikonloppuaamuina. Kiinteiden mittauspisteiden viikon mittauksissa nikotiinipitoisuus oli kuitenkin raja-arvoa suurempi myös E-osastolla, vaikkakin selvästi pienempi kuin muilla osastoilla. Osastolla E on tuolloin ollut vankien käytössä osaston yhteisiin tiloihin sijoitettu tupakointiasema.

Mittaustulosten oikeellisuutta ei tietenkään ole mitään syytä epäillä, mutta myös Työterveyslaitoksen lausunnossa todetaan, että sellien ovien aukipitämisessä on osastokohtaisia eroja. Muun kanteluasian (EOAK/7180/2017) yhteydessä on tullut esiin, että tuolloin kyseessä olleessa vankilassa vankilan järjestyssäännössä ja vankien perehdyttämisinforossa vangit veloitettiin pitämään sellin ovi kiinni tupakoidessaan. Selvyyttä ei ole siitä, ovatko tupakoivat vangit Helsingin vankilassa pitäneet selliensä ovia auki siten, että savu on voinut levitä osaston yhteisiin tiloihin. Sellien ovien aukiolo päiväjärjestyksen mukaisina aikoina ei tarkoita sitä, että tupakoiva vanki saisi pitää sellinsä ovea avoinna käytävälle, vaan sellin aukioloaikana on tarkoitus vain mahdollistaa vangin omatoiminen poistuminen sellistä. Vaikka sellitupakoinnin aiheuttamaa haittaa ei pystyttäne kokonaan poistamaan, vankilan ja vankien järkevillä menettelytavoilla haittaa voitaneen pienentää.

Henkilökunnan altistumisesta tupakansavulle ja siitä, voidaanko työnantajan katsoa ryhtyneen asianmukaisiin toimenpiteisiin asiassa, on myös kanneltu oikeusasiamiehelle (esimerkiksi dnrot 1585/4/2015 ja EOAK/7180/2017). Kantelussa 1585/4/2015 vaadittiin myös korvauksia asiasta. Siihen annettussa ratkaisussa todettiin muun muassa seuraavaa.

Asiassa on ensisijaisesti kyse siitä, voidaanko työnantajan katsoa ryhtyneen asianmukaisiin toimenpiteisiin tupakansavualtistuksen suhteen. Työsuojeluviranomainen valvoo tupakkalakia työpaikoilla. Työsuojeluviranomaisen tehtävänä on tarvittaessa antaa työnantajalle toimintaohjeita ja valvoa sitä, että työnantaja täyttää toimintavelvollisuutensa. Työsuojeluviranomaisella on valvonnan edellyttämä asiantuntemus ja keinot.

Oikeusasiamiehen kanslian henkilökunnan asiantuntemus on vain oikeudellista, eikä siten esimerkiksi työympäristön terveellisyyden arviointiin riittävää. Kirjallinen kanteluprosessi soveltuu huonosti nyt kyseessä olevan kaltaisten väitteiden selvittämiseen ja arviointiin. Oikeusasiamies ei voi antaa viranomaista velvoittavia määräyksiä eikä määrätä maksettavaksi vahingonkorvausta.

Myös jälkimmäisen kantelun ratkaisussa todettiin, että työntekijät voivat olla yhteydessä työsuojeluviranomaisena toimivaan aluehallintoviraston työsuojelun vastuualueeseen, elleivät he pidä työnantajan toimenpiteitä riittävinä.

3.3.2 Määräyksenantotoimivallasta ja määräyksen sisällöstä

Osana asiassa sovellettavia oikeusohjeita asiassa tulee huomioida Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön määräys, jonka mukaan vangin mahdollisuus tupakointiin voidaan rajoittaa kolmeen, tasaisin väliajoin sijoittuvaan kertaan päivässä. Kyse on siitä, voidaanko tällaisesta asiasta ylipäätään säätää viranomaisen määräystasolla.

Arviointiin seuraavassa sitä, antaako Rikosseuraamuslaitoksen vankeuslain 7 luvun 8 §:ssä ja tutkintavankeuslain 3 luvun 10 §:n mukainen toimivalta ("tarkemmat määräykset tupakoinnin järjestämisestä") mahdollisuuden sellaisen määräyksen laatimiseen, jolla vangin tupakointi rajoitetaan kolmeen kertaan vuorokaudessa, tai ylipäätään johonkin tiettyyn yksilöityyn määrään.

Keskushallintoyksikkö on todennut lausunnossaan (13.2.2019), että koska vankeuslain esityöt eivät täsmennä asiaa, voidaan määräyksenantovaltuuden lähtökohtaisesti katsoa kattavan kaikki tupakoinnin järjestämiseen liittyvät asiat. Keskushallintoyksikön mukaan ei kuitenkaan ole yksiselitteisen selvää, voidaanko määräyksentasoisesti rajoittaa tupakointikertojen lukumäärää

vuorokaudessa normaalisuusperiaate huomioiden. Keskushallintoyksikkö ilmoittaa tulkitsevana, että tupakointikertojen määrällinen rajoittaminen on mahdollista. Jos tupakointi tupakointiasemalla vangin halutessa sellin aukioloaikojen puitteissa ei ole järjestettävissä, on jo käytännön syistä otettava kantaa siihen, kuinka usein ulos tupakalle on vähintään vuorokaudessa päästävää. Jos tupakointi voidaan tosiasiaassa järjestää ainoastaan ulkona, kuten Helsingin vankilassa tällä hetkellä, on päiväjärjestyksissä mahdollistettava pääsy ulos tupakalle riittävän usein. Ottaen huomioon vankiloiden henkilöresurssit, pitää keskushallintoyksikkö hyvin epätoennäköisenä, että suljetuissa vankiloissa voitaisiin järjestää ulkoilu/ulkonakäynti tupakointia varten useammin kuin kolmesti päivässä. Asiaa kokonaisuutena arvioituaan keskushallintoyksikkö pitää vähintään kolmea tupakointikertaa päivässä riittävänä.

Omana kannanottonani totean seuraavaa.

Viranomaisen toimivallasta antaa määräyksiä säädetään perustuslain 80 §:n 2 momentissa. Sen mukaan myös muu viranomainen [kuin 1 momentissa mainitut tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö] voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perustuslain 80 §:n 1 momentissa edellytetään, että lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Lainvalmistelijoita ohjataan perustuslain 80 §:n 2 momentin antamasta mahdollisuudesta osoittaa muulle viranomaiselle valtaa oikeussääntöjen antamiseen muun muassa seuraavasti.

Perustuslain mukaan viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Lisäksi valtuutuksen tulee perustuslain mukaan olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä vain määrätyistä asioista. Näiltä osin kyse on valtuuttavan lain yleistä tarkkarajaisuutta pidemmälle menevästä vaatimuksesta määrittellä valtuuden piiriin kuuluvat asiat laissa. Valtuutuksesta on siten säädettävä laissa tavanomaista tarkemmin. Perustuslain mukaan viranomaiselle lailla säädettävän valtuuden tulee lisäksi olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Tässäkin suhteessa säännös edellyttää valtuutukselta tavanomaista suurempaa täsmällisyyttä. Valtuutuksen soveltamisalaa voidaan rajata esimerkiksi alueellisesti, henkilöllisesti, asiallisesti tai ajallisesti. Käytännössä tämä tarkoittaa usein määräyksen tarkasti rajattua kohderyhmää.

Erityinen syy voi puolestaan olla käsillä esimerkiksi silloin, kun kyseessä on tekninen ja vähäisiä yksityiskohtia koskeva sääntely, johon liittyy ainoastaan vähäistä harkintavallan käyttöä. Myös tarve poikkeuksellisen usein tai poikkeuksellisen nopeasti muutettavien säännösten antamiseen saattaa muodostaa perustuslaissa tarkoitettua erityisen syyn, kuten myös tarve ammatillisten erityispiirteiden sääntelyyn. Erityisten syiden on kuitenkin aina liityttävä sääntelyn kohteeseen eikä siitä riippumattomiin muihin seikkoihin. Erityisen syyn vaatimus edellyttää myös, että on painavia perusteita osoittaa oikeussääntöjen antamisen valtaa ministeriön sijasta muulle viranomaiselle.³

Kuten olen edellä todennut, vankien mahdollisuus tupakoida sellissä, ulkoilussa ja työtaukojen aikana vastaa suurin piirtein tupakoitsijoilla yhteiskunnassa muutoinkin olevia tupakointimahdollisuuksia. Tupakoinnin rajoittamisessa on kyse perusoikeuksiin puuttumisesta. Vankeihin rajoitukset kohdistuvat käytännön syistä ankarampina kuin vankilan ulkopuolelle säädetyt tupakoin-

³ Lainkirjoittajan opas, Kansallisten säädösten valmistelua koskevat ohjeet, kohta 13.8.3 Valtuuden edellytykset ”määrätyt asiat”, ”erityiset syyt” ja ”täsmällisesti rajattu soveltamisala”, Finlex, <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/13-saadosten-lajit-ja-saadostaso/13-8/>

tikiellot. Vankien osalta rajoittamisessa ei ole kyse vain siitä, että tietyissä paikoissa ei voi tupakoida, vaan myös siitä, että vanki ei pysty itse vaikuttamaan tupakointimahdollisuuksiinsa tekemällä valintoja siitä, missä hän oleskelee, kuten vankilan ulkopuolella on mahdollista tehdä. Tupakoinnin estäminen voi aiheuttaa jopa sairaudeksi luokiteltavia vieroitusoireita. Oireita voi tulla jo muutaman, jopa vain kahden, tunnin tupakoimattoman ajan jälkeen.

Jos lain valmistellut ministeriö tarkoittaa esittää ja eduskunta tarkoittaa säätää varsin syvälle perustuslain 7 §:ssä taattuun henkilökohtaiseen vapauteen kohdistuvia rajoituksia, asia tulee väistämättä esiin lainvalmisteluasiakirjoissa. Nyt mikään ei viittaa siihen, että tarkoitus olisi ollut säätää merkittäviä muutoksia vankien tupakointimahdollisuuteen. Näin ei tulisikaan tehdä ilman perustuslakivaliokunnan suorittamaa perusoikeuksien välistä punnintaa, mitä oikeusministeriö ei ole edes esittänyt tehtäväksi asuintilojen tupakointikiellon osalta. Päinvastoin, lakiteksti ja lainvalmisteluasiakirjat lähtevät siitä, että vangeilla säilyy mahdollisesta asuintilojen tupakointikiellosta huolimatta mahdollisuus, hallituksen esityksen mukaan riittävä mahdollisuus, tupakointiin. Hallituksen esityksen mukaan sellitupakoinnin kieltäminen ei olisi myöskään mahdollista niissä tilanteissa, joissa muuta tupakointimahdollisuutta ei voida riittävän usein toteuttaa.

Tulkittaessa ilmaisun ”riittävän usein” sisältöä, tulee ensin ottaa huomioon, että hallituksen esityksen lähtökohtana näyttää olevan, että tupakointi järjestettäisiin pääosin sisätiloissa, erillisessä tupakointitilassa tai tupakointiasemalla. Toiseksi tulee huomata, että kaikista suljetuimillakin asuinosaistoilla vankien sellien ovia avataan useita kertoja päivässä, muun muassa ruokailujen, puhelimen käytön, mahdollisesti peseytymisen tai vapaa-ajantoimintojen vuoksi. Mahdollisen tupakointitilan osastolla sijaitsemiseen ja sellien ovien avaamistiheyteen nähden voidaan kysyä, mitä ylipäätään olisivat ne hallituksen esityksen tarkoittamat tilanteet, joissa muuta tupakointimahdollisuutta ei voida riittävän usein toteuttaa, jos keskushallintoyksikön määräämä kolme kertaa päivässä olisi riittävä tupakointimahdollisuus.

Katson, että säädettäessä mahdollisuudesta kieltää tupakointi asuintiloissa ei ole tarkoitettu säätää Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön määräykseen sisällytetyn kaltaisesta huomattavasta määrällisestä tupakointikertojen rajoittamisesta.

Ylipäätään tupakointikertojen merkittävän rajoittamisen kaltaisen seikan ratkaiseminen määräksenantotoimivaltaa käyttäen on nähdäkseni vastoin sitä, mistä viranomaisen voidaan valtuuttaa antaman oikeussääntöjä. Kuten keskushallintoyksikkö itsekkin huomauttaa, lain esitöissä ei lainkaan tarkemmin käsitellä sitä, millaisista seikoista määräys voitaisiin antaa. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomaiselle voidaan säätää toimivalta antaa määräyksiä vain, jos sääntelyn asiallinen merkitys ei edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Näin ollen perustuslain 80 §:n säännökset rajoittavat jo suoraan valtuussäännösten tulkintaa.

Kuten edellä laajasti on selostettu, laajamittainen tupakoinnin rajoittaminen on asia, josta tulee säätää lailla eikä jättää viranomaisen ratkaistavaksi, määräyksellä tai muutoin, kuinka paljon tupakointia voidaan rajoittaa. Lisäksi tupakointimahdollisuuden laajassa poistamisessa vangeilta on kyse asiasta, josta säättämisen tulisi tapahtua ei vain lailla, vaan perustuslaki ja perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausuntokäytäntö huomioon ottaen, myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

3.3.3 Päätelmäni lainsäädäntöprosessista ja lain sisällöstä

Henkilökunnan ja tupakoimattomien vankien terveyden suojelua edellyttävät perusoikeusnäkökohdat ja tupakoivien vankien oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja yksityiselämän suojaan ovat ristiriidassa. Kuten edellä jo useissa kohdissa olen todennut, tätä perusoikeuksien ristiriitaa ja sitä, millaisin toimenpitein ja missä määrin vankien tupakointia on mahdollista rajoittaa, ei ole nimenomaisesti punnittu hallituksen esityksessä eikä lain eduskuntakäsittelyssä. Vangit ovat

tupakointirajoitusten suhteen eri asemassa kuin muut, koska he eivät vankilassa voi omilla toimillaan vaikuttaa siihen, joutuvatko he rajoittamaan tupakointiaan vai eivät. Tämän vuoksi lainsäätäjän tulisi sitä suuremmalla syyllä nimenomaisesti pohtia vankien tupakoinnin rajoittamisen mahdollista laajuutta.

Kun näin ei ole lainsäädäntöprosessissa menetelty ja ottaen huomioon, miten asia on hallituksen esityksessä esitetty ja lakitekstiin muotoiltu, ja miten tupakoinnin rajoittamista on arvioitu valtiosääntöisesti muissa sääntely-yhteyksissä, en voi päätyä muuhun lopputulokseen kuin siihen, että asuintilojen mahdollisesta tupakointikiellosta huolimatta vankien mahdollisuus tupakointiin on tarkoitettu säilyttää kutakuinkin ennallaan, vain eri tavoin järjestettynä kuin aiemmin. Sikäli kuin tupakointimahdollisuuden on ajateltu muuttuvan, muutos ei voi olla ainakaan niin merkittävä kuin mihin keskushallintoyksikkö on antamassaan määräyksessä päätenyt.

Mielestäni siitä, missä määrin vankien tupakointia voidaan perustuslain mukaan rajoittaa ja kuinka tupakoimattomien henkilöiden oikeudet vankiloissa turvataan, tulee saada kaikki asiaan liittyvät perusoikeusnäkökohdat, käytännön ongelmat sekä voimavarojen riittävän saatavuuden huomioiva lainsäätäjän punnittu ratkaisu. Kyse on pitkälti sen punninnasta, miten vankien perusoikeudet ovat suhteutettavissa niihin valtiosääntöisiin reunaehtoihin, jotka perustuslakivaliokunta on asettanut käsiteltäessä tupakoinnin rajoitusehdotuksia muissa asiayhteyksissä.

Vankien tupakointimahdollisuuden laajuutta ei voi jättää ratkaistavaksi viranomaisen antamalla määräyksellä, päätöksellä tai muilla toimenpiteillä eikä myöskään eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakannanotoilla. Tupakoimattomien vankien ja työntekijöiden sekä tupakoivien vankien oikeudet tulee nähdäkseni viivytyksettä sovittaa yhteen valtiosääntöisesti hyväksyttävällä tavalla. Tämä vaatii lainsäädäntötoimia.

Oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto vastaa säädösvalmistelusta muun muassa Rikosseuraamuslaitoksen toimialan osalta. Nähdäkseni oikeusministeriön tulisi harkita vankien tupakointia koskevan sääntelyn muutostarvetta, lakiin tällä hetkellä sisältyvän määräyksen antotoimivallan laajuutta sekä määräyksen antotoimivaltaa koskevan sääntelyn asianmukaisuutta ja riittävyyttä.

Tässä tarkoituksessa lähetän tämän ratkaisuni oikeusministeriölle.

3.4 Tupakointimahdollisuus E-osastolla 31.7.2018 asti

Saadun selvityksen mukaan tupakointi Helsingin vankilan E-osastolla on ajalla 17.1.2017–31.7.2018 ollut mahdollista aina sellin ovien ollessa auki sekä ulkoilun yhteydessä. Osastolla on ollut niin sanottu tupakointiasema, jossa vangit ovat voineet käydä tupakoimassa.

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja on 22.3.2017 tehnyt tarkastuksen Helsingin vankilaan (EOAK/2052/2017). Pöytäkirjaan on E-osastojen osalta kirjattu seuraavaa.

Osastoilla oli avonaiset tupakointipisteet, joissa voi tupakoida osastojen ollessa auki. Osastoilla ei ollut tupakanhajua ja tupakoinnille varatut kopit tuntuivat toimivan varsin hyvin. Tupakanpolto on kielletty sellien ollessa kiinni, eli klo 19–7 välisen ajan. Vangit, joiden kanssa keskusteltiin, eivät arvostelleet tupakointirajoituksia. Vankilan johdon mukaan osastoille sijoitetaan vain sellaisia vankeja, jotka suostuvat sinne sijoittamiseen. THL tulee suorittamaan osastoille mittauksia, joissa selvitetään henkilökunnan ja vankien altistumista passiiviseen tupakointiin.

Tarkastus ei mainituilta osin antanut apulaisoikeusasiamiehelle aihetta toimenpiteisiin. Pöytäkirjassa ei ole kannanottoa tupakointirajoituksen oikeudellisiin perusteisiin. Tuolloin saadun selvityksen mukaan osastosijoittelu perustui vankien suostumukseen.

Helsingin vankilan johtajan kanteluun antaman selvityksen mukaan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö oli 9.1.2017 alkaen antanut päätöksen tupakoinnin rajoittamisesta E-osastolla. Vankilalla ei henkilöstöresurssien vähäisyyden vuoksi ollut mahdollisuutta järjestää tupakointia osaston aukioloaikojen ulkopuolella. Vankilan tuli järjestää vankeuslain 7 luvun 6 a §:n mukainen mahdollisuus tupakointiin erityisesti tupakointiin varatuissa tiloissa tai muulla tavalla. Johtaja katsoi, että mahdollisuus tupakointiin oli enemmän kuin riittävä.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö katsoi kanteluun antamassaan lausunnossa, että tupakointimahdollisuudet ovat olleet varsin kattavat ja myös riittävät vankeuslain 1 luvun 3 §:n 1 momentissa ilmaistuun normaalisuusperiaatteeseen nähden. Selvityksessä ja lausunnossa ei oteta kantaa kantelijan esittämiin sellien aukioloaikoihin. Tulkitseen tämän siten, että kantelijan ilmoittamat, edellä kohdassa 1 mainitut ajat vastasivat osaston päiväjärjestyksen mukaisia aukioloaikoja.

Omana kannanottonani totean seuraavaan.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksiköllä on ollut toimivalta tehdä päätös siitä, että tupakointi tietyllä vankilan osastolla vankien asuintiloissa kielletään. Helsingin vankila on käytävissä olleiden henkilöstövoimavarojen puitteissa yrittänyt mahdollistaa vankien tupakoinnin.

Aika, jona vangeilla ei ole ollut mahdollisuutta tupakointiin, on vaihdellut 11½ ja 14 tunnin välillä viikonpäivän mukaan. Pääosa tästä ajasta on sijoittunut kellonaikaan, joka yleensä käytetään nukkumiseen. Tästä huolimatta 11½–14 tuntia voi runsaasti tupakoivalle henkilölle olla tavanomaista pidempi tauko tupakointiin. Ei liene poikkeuksellista, että paljon tupakoiva henkilö aloittaa päivänsä tupakoimalla ja tupakoi vielä illalla hieman ennen nukkumista. En ole keskushallintoyksikön kanssa samaa mieltä siitä, että tilanne olisi kaikille tupakoitsijoille ollut normaalisuusperiaatteen mukainen, vaan se on ymmärtääkseni saattanut jo aiheuttaa vieroitusoireita, mistä kantelijakin kirjoittaa, ja mahdollisesti vaatia nikotiinikorvaustuotteiden käyttöä.

Kuten jo edellä jaksosta 3.3 ilmenee, tupakointikiellon määräämistä ja tupakointimahdollisuutta koskevat vankeuslain säännökset ja myös lain esityöt jättävät avoimeksi, milloin vangilla on lain edellyttämien tavoin ”mahdollisuus tupakointiin”. Viittaen edellä perustelevaani käsitykseen siitä, että laki vaatii täsmentämistä ja perusoikeussäätelyn huomioon ottamista kaikkien asian osapuolten kannalta.

Nykyinen sääntely on erittäin ongelmallinen senkin vuoksi, että tarkasteltaessa keskushallintoyksikön sinänsä toimivaltansa perusteella tekemää päätöstä kieltää tupakointi E-osastolla, voidaan havaita, että kun kieltopäätös on tehty, yksittäisen vankilan harkintaan jää ratkaista, mitä tarkoittaa lain edellyttämä ”mahdollisuus tupakointiin”. Kuten keskushallintoyksikön myöhemmin antama määräys osoittaa, se voi Rikosseuraamusviranomaisten mielestä tarkoittaa mitä tahansa hyvin laajasta tupakointimahdollisuudesta esimerkiksi kolmeen tupakkataukoon päivässä. Edellä esittämilläni perusteilla näin ei nähdäkseni voi olla.

Lainsäädännön epätyytyväisyyden ja epäselvyyden vuoksi en katso olevan perusteita moittia Helsingin vankilaa tai keskushallintoyksikköä E-osastojen tupakointimahdollisuuksien osalta ajalla 9.1.2017–31.7.2018. Esitän kuitenkin käsityksenäni, että julkisen vallan estäessä tupakoinnin siten, että syntyy mahdollisuus, että vanki tulee kärsimään tupakoinnin estymisen vuoksi vieroitusoireista, pidän perusteltuna, että nikotiinikorvaustuotteita olisi ollut vankilan kustannuksella vankien saatavissa, tässä tapauksessa ilta- ja yöaikana käytettäväksi. Palaan asiaan lähemmin jaksossa 3.14.

3.5 Tupakointiin järjestetyn mahdollisuuden riittävyys 1.8.2018 alkaen

Vankien tupakointia Helsingin vankilassa on 1.8.2018 alkaen rajoitettu siten, että se on mahdollista ulkoilupihalla kolme kertaa päivässä noin kello 7–8, kello 11–12 sekä kello 16–17 väliin sijoittuvina aikoina siten kuin osastojen päiväjärjestyksissä tarkemmin määrätään. Kun tupakointimahdollisuus on tarjottu muuna aikana kuin osaston varsinaisen ulkoilun yhteydessä, tupakointiajan kesto on noin 10 minuuttia.

Helsingin vankila viittaa selvityksessään Työterveyslaitoksen vankilassa tekemien mittausten tuloksiin ja toteaa, että ainoa mahdollisuus taata henkilökunnalle ja vangeille terveellinen sisäilma on kieltää tupakointi sisätiloissa kokonaan. Mitkään tekniset ratkaisut eivät toimi riittävän hyvin eikä niihin ole taloudellisia mahdollisuuksia.

Selvityksen mukaan vankilalla ei ole mahdollisuutta ilta- ja yöaikaan ryhtyä erityisjärjestelyihin tupakoinnin mahdollistamiseksi mm. ilta- ja yövalvontahenkilöstön vähäisyyden vuoksi. Muutoinkaan vähäisiä resursseja ei voida kohdentaa varsinaisesta työstä tupakoinnin järjestämiseen.

Selvityksessä todetaan, että jokaisella on mahdollisuus ostaa kanttiinista nikotiinikorvaustuotteita. Samoin terveydenhuollon kautta saa reseptin tupakoinnin lopettamista helpottavaan lääkkeeseen. Vankilassa on myös järjestetty tupakoinnin lopettamisryhmiä ja niitä järjestetään kysynnän mukaan myös jatkossa. Aluekeskuksessa on lisäksi valmisteilla päätös, jonka perusteella vangeille voitaisiin jatkossa myydä nikotiinikorvaustuotteita alennettuun hintaan.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on sittemmin, 26.11.2018 päättänyt (dnro 1/260/2018), että 1.1.2019 alkaen vankiloissa ja VTH:n [Vankiterveydenhuollon yksikkö] sairaaloissa voidaan kunkin yksikön kanttiinin valikoimassa olevia tupakoinnin lopettamiseen tähtäviä nikotiinituotteita myydä 20 % alle omakustannushinnan.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö toteaa lausunnossaan, että lisättäessä lakiin mahdollisuus kieltää tupakointi vankien asuintiloissa ei missään lainsäädäntövaiheessa pohdittu tarkemmin sitä, mitä tarkoittaa lain esitöissä oleva maininta, että mahdollisuus tupakointiin on järjestettävä riittävän usein. Keskushallintoyksikön mukaan nyt on kyse sen arvioimisesta, mitä riittävän usein tarkoittaa ja kuinka paljon tupakointia voidaan suljetuissa vankilaolosuhteissa rajoittaa. Keskushallintoyksikkö arvioi, että vähintään kolme tupakointikertaa päivässä on riittävä. Keskushallintoyksikkö katsoo, että sillä olevaan määräyksenantotoimivaltaan sisältyy oikeus antaa määräyksiä tupakointikertojen määrällisestä rajoittamisesta.

Omana kannanottonani totean seuraavan.

Olen edellä jaksossa 3.3.3 todennut, että laki ei nykyisellään mahdollista huomattavaa muutosta siihen, mikä tilanne suljetuissa vankiloissa vankien tupakoinnin suhteen ennen lain säätämistä oli ja pääosin edelleen on. Katsoin myös (3.3.2), että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö ei ole toimivaltainen antamaan määräystä siitä, että tupakointi rajoitetaan kolmeen kertaan vuorokaudessa.

Helsingin vankila on toiminnassaan noudattanut Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön määräystä. En näe perusteita arvostella Helsingin vankilaa tästä. Vastuu toiminnasta on ensisijaisesti keskushallintoyksiköllä. Vaikka en pidä keskushallintoyksikön laintulkintaa oikeana enkä sen perusteluja vakuuttavina, olen menettelyn moitittavuutta arvioidessani ottanut huomioon, että laki on huomattavan tulkinnanvarainen sen suhteen, kuinka paljon vankien mahdollisuutta tupakointiin voidaan rajoittaa, ja tupakointikertojen määrälliselle linjaukselle on toisaalta selvä käytännön tarve.

Selvyyden vuoksi todettakoon, että sääntelyn epätäsmällisyydestä johtuen asiassa ei nähdäkseen ole kyse tilanteesta, jota olisi tullut arvioida perustuslain 107 §:n kannalta. Säännöksen mukaan lakia alemmanasteista säädöstä ei saa soveltaa viranomaisessa, jos säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa.

Siltä osin kuin Helsingin vankilan selvityksessä katsotaan, että mitkään tekniset ratkaisut eivät toimi, ei minulla ole perusteita epäillä edellä selostettua E-osastolta saatua mittaustulosta raja-arvon ylittymisestä. Totean kuitenkin, että tupakkalain 76 §:n mukaisesti sisätiloissa voi olla tupakointitila. Tupakkalainsäädäntö lähtee siitä, että tekniset ratkaisut voivat olla riittäviä tupakkalain noudattamiseksi. Myös vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointikieltosäännösten esitöiden mukaan pääasiallisena ratkaisuna tupakoinnin järjestämiseksi vaikuttaisi ajatellun vankilan sisätiloissa olevaa tupakkatilaa tai tupakointiasemaa, vaikka muunkinlainen järjestely on lain mukaan mahdollinen.

3.6 Tupakkatuotteiden vuorokausikohtaisen määrän ja tupakan haltuun antamisen rajoittaminen

Vangit saivat Helsingin vankilassa pitää tupakkaa hallussaan vain tupakointiin tarkoitettuna aikana ja vain kaksi tupakkaa tupakointikertaa kohti eli yhteensä kuusi tupakkaa vuorokautta kohti.

Helsingin vankilan selvityksessä 16.8.2018 järjestelyä on perusteltu seuraavasti.

”Tupakoita joudutaan säilyttämään henkilökunnan tiloissa, jotta vangit eivät polttaisi salaa selleissä. Samasta syystä kerrallaan annettavan tupakan määrää on rajoitettu, jotta tupakoita ei salakuljetetaisi ulkoilusta sisätiloihin. Vaarana näissä salatupakoinneissa on erityisesti se, että tupakkaan yritetään saada tulta tulentekovälineiden puuttuessa esimerkiksi sähkölaitteista. Tämä voi olla hengetta vaarallista vangille ja aiheuttaa mm. tulipalon.”

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö totesi tupakan hallussapitoa koskevista ja määrällisistä rajoituksista lausunnossaan 13.2.2019 muun muassa seuraavaa.

”Säännökset eivät mahdollista sitä, että poltettavien savukkeiden lukumäärää rajoitetaan. Keskushallintoyksikkö toteaa, että käytännöstä on luovuttava. Epäselvää on myös mihin vangin omaisuutta olevien savukkeiden säilyttäminen henkilökunnan takana perustuu, esimerkiksi vankeuslain 9 luvun hallussapitosäännösten näkökulmasta.

- - -

Luvattomaan tupakanpolttoon asuinhuoneessa tulisi puuttua ensisijaisesti valvonnan, tarkastustoiminnan ja ohjauksen keinoin.”

Keskushallintoyksikkö toi lisäksi esiin olevan ongelmallista, ettei savukkeiden hallussapitoa voida rajoittaa, kun vankeuslain ajattelu rakentuu syytysvälineiden hallussapidon rajoittamiselle muun muassa asuinsellien paloturvallisuussyistä. Keskushallintoyksikkö totesi, että kun vain syytysvälineiden hallussapito on kielletty, johtaa tämä käytäntö tupakointikiellon tilanteessa helposti vankilan esiin tuomaan salatupakointiin ja siihen, että tulta yritetään saada aikaan vaarallisin keinoin esimerkiksi pistorasiasta. Keskushallintoyksikkö ilmoitti harkitsevansa, miten ja millä aikataululla lainsäädännön ongelmallisuus voidaan saattaa oikeusministeriön tietoon ja harkittavaksi.

Myös lausunnon loppuyhteenvedossa keskushallintoyksikkö totesi, että poltettavien savukkeiden lukumäärää ei voida rajoittaa.

Jo aiemmissa kanteluissa arvosteltua määrällistä kuuden päivittäisen tupakan rajoitusta arvosteltiin edelleen 3.4.2019 vireille tullessa kantelussa. Helsingin vankila antoi 22.5.2019 selvityksen kanteluun. Selvityksessä todetaan muun muassa seuraavaa.

”Keskushallintoyksikön AOA:lle antaman lausunnon jälkeen olemme etsineet erilaisia ratkaisuja, jotta tupakoinnin rajoittamaton haltuunanto ulkoilun tms. aikana ei johtaisi hallitsemattomaan tupakoiden salakuljettamiseen osastoille. Yhtenä vaihtoehtona oli menettely, että poltettuaan tupakan voi hakea seuraavan vartijalta. Erinäisistä syistä tämä ei kuitenkaan tässä vaiheessa ollut toteuttamiskelpoinen. Hankaluuksia tuottaa myös uuden mallin luominen, mikäli tupakoita palautetaan ulkoilun jälkeen. Tästä viikosta alkaen vangit ovat voineet pyytää haltuunsa ja polttaa niin monta tupakkaa kuin haluavat eikä ostorajoituksia enää ole. Pelkona tässä mallissa on se, että salatupakointi lisääntyy entisestään ja ennen pitkää joku vanki pääsee hengestään yritettyään saada tulta savukkeeseen sähkölaitteesta tai pistorasiasta. Pahin tilanne olisi, mikäli savukkeet olisivat koko ajan vankien hallussa.”

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksiköltä pyydettiin lausunto 3.4.2019 vireille tulleen kantelun johdosta. Keskushallintoyksikkö varasi myös Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskukselle tilaisuuden antaa lausunto asiassa.

Aluekeskus totesi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön jo 13.2.2019 antamassaan lausunnossa todenneen, etteivät säännökset mahdollista sitä, että poltettavien savukkeiden lukumäärää rajoitetaan, ja että vankilan käytännöstä on luovuttava. Keskushallintoyksikön lausunto oli samana päivänä saatettu Helsingin vankilan johtajan tietoon. Aluekeskuksen mukaan vankilan tulisi reagoida keskushallintoyksikön yksiselitteiseen kannanottoon välittömästi, kun se on saanut kannanoton tietoonsa, mutta vankila on muuttanut käytäntöään vasta antaessaan selvitystä samasta asiasta tehtyyn uuteen vangin kanteluun. Aluekeskus kiinnitti Helsingin vankilan huomiota asiaan.

Keskushallintoyksikkö totesi, että asia ei anna sille aiheutta enempään, kun aluekeskus oli jo kiinnittänyt Helsingin vankilan huomiota siihen, että vankilan tulisi reagoida keskushallintoyksikön yksiselitteiseen kannanottoon välittömästi.

Omana kannanottonani totean seuraavan.

Kuten Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö toteaa, poltettavien *savukkeiden määrän* rajoittamisesta tupakointikertaa tai vuorokautta kohden ei ole säädetty. Kielto tupakoida josakin 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 menettelyt virheellisesti, kun tupakointikertaa kohden poltettavien savukkeiden määrää on rajoitettu.

Siltä osin kuin Helsingin vankila ei ollut välittömästi keskushallintoyksikön lausunnon tiedoksi saatuaan luopunut vangeille asetetuista savukkeista koskevista määrällisistä rajoituksista, pidän riittävänä toimenpiteenä, että aluekeskus on jo kiinnittänyt vankilan huomiota asiaan ja rajoituksista on luovuttu.

Myöskään *tupakkatuotteiden hallussapidosta* ei ole annettu säännöksiä säädetäessä asuintilojen tupakointikiellon mahdollisuudesta. Vankien asuintilojen tupakointikieltoa koskevan sääntelyn käytännön toteuttamisen lähtökohdaksi näyttäisi ajatellun mahdollisuutta sytytysvälineiden hallussapitoa koskevien määräysten antamiseen, jolloin tupakointi estyisi sytytysvälineiden puuttuessa, ei sillä perusteella, että vangilla ei olisi asuintiloissa tupakkaa hallussaan. Keskushallintoyksikkö ei ole antanut määräyksiä tupakkatuotteiden hallussapidosta.

Vankeuslain 9 luvun 1 §:ssä ja tutkintavankeuslain 5 luvun 1 §:ssä säädetään vangin oikeudesta omaisuuden hallussapitoon ja perusteista, joilla esineen tai aineen hallussapito voidaan evätä. Sääntelyä ei ole tarkoitettu tilanteisiin, joissa hallussapito-oikeus olisi nyt kyseessä olevalla tavalla osittainen, vain tiettyyn aikaan ja tietyssä paikassa sallittu. Säännökset edellyttävät, että hallussapidon kieltämisestä tehdään yksittäistapauksellinen esine- tai ainekohtainen päätös, johon vangilla on muutoksenhakuoikeus. Omaisuuden hallussapitoa koskeva sääntely ei tämänkään vuoksi sovellu tupakan hallussapidon ajallista ja paikallista rajoittamista koskeviin tilanteisiin, joissa kyse on koko vankiyhteisöä ja kaikkia tupakkatuotteita koskevasta ”massaluonteisesta” kiellosta.

Keskushallintoyksikönkin lausunnon (13.2.2019) mukaan on epäselvää, mihin vangin omaisuutena olevien savukkeiden säilyttäminen henkilökunnan takana perustuu. Nähdäkseni säännöstä, jossa laitosmyymälästä ostetun tupakan hallussapito olisi kielletty, ei tällä hetkellä ole. Omaisuuden hallussapitoa koskeva sääntely ei tähän tilanteeseen edellä todetusti sovellu. Nähdäkseni myös siitä, miten tupakointikielto asuintiloissa, muun muassa tupakan hallussapidon suhteen, voidaan vankilassa käytännössä toteuttaa, tulisi olla nykyistä tarkemmat säännökset tai määräykset. Keskushallintoyksiköllä on toimivalta antaa määräyksiä tupakoinnin järjestämisestä. Pidän kuitenkin tulkinnanvaraisena, mistä kaikesta keskushallintoyksiköllä tällä hetkellä olevan määräystoimivallan perusteella voidaan antaa määräys. Keskushallintoyksikkö ei lausunnossaan tuonut esiin, voisiko sen määräyksenantoimivalta käsittää myös tupakkatuotteiden hallussapitoa koskevat kysymykset.

Viranomaisen toimivallasta antaa määräyksiä säädetään perustuslain 80 §:n 2 momentissa. Sen mukaan myös muu viranomainen [kuin 1 momentissa mainitut tasavallan presidentti, valtioneuvosto ja ministeriö] voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu. Perustuslain 80 §:n 1 momentissa edellytetään, että lailla on kuitenkin säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Lain mukaan tarkempia määräyksiä voidaan antaa tupakoinnin järjestämisestä ja sytytysvälineiden hallussapidosta. Lain esitöissä ei ole tarkemmin esitetty, mistä seikoista ”tupakoinnin järjestämisestä” annettavia tarkempia määräyksiä on ajateltu voitavan antaa. Se, että omaisuuden hallussapidosta on muutoin säädetty laintasoisesti ja että määräyksenantoimivallan on laissa nimenomaisesti todettu koskevan sytytysvälineiden hallussapitoa, mutta ei tupakan hallussapitoa, puhuu sen puolesta, että tupakan hallussapidosta ei voitaisi antaa määräyksiä. Toisaalta se, missä vankien tupakat säilytetään sinä aikana, kun vanki oleskelee tiloissa, joissa tupakointi ei ole sallittua, voidaan nähdä ”tupakoinnin järjestämistä” koskevana kysymyksenä. Lisäksi vangilla ei voine olla tarvetta eikä löytyne perustetta tupakkatuotteiden hallussapidolle muulloin kuin tupakointiin tarkoitettuna aikana ja tarkoitettussa paikassa. Kun mahdollisuudesta rajoittaa vangin tupakointia on säädetty lain tasoisesti, on mahdollista ajatella, että tupakan hallussapidon kieltäminen määräyksellä ei tosiasiaissa sisältäisi uutta ja erillistä harkintaa siihen nähden, että tupakointi asuintiloissa lain nojalla kiellettäisiin.

Joka tapauksessa tällä hetkellä ei ole säädetty tai määrätty, ei keskushallintoyksikön antamalla määräyksellä eikä muulla säännöksellä, että vanki voidaan velvoittaa antamaan tupakkatuotteet henkilökunnan säilytettäväksi silloin, kun hän ei ole tupakointiin tarkoitettussa paikassa tupakointiin tarkoitettuna aikana.

Oikeusministeriön kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto vastaa säädösvalmistelusta muun muassa Rikosseuraamuslaitoksen toimialan osalta. Nähdäkseni on ensisijaisesti oikeusministeriön tehtävä harkita määräyksenantotoimivaltaa koskevan sääntelyn asianmukaisuutta, riittävyyttä, mahdollista lainmuutostarvetta sekä lakiin tällä hetkellä sisältyvän määräyksenantotoimivallan laajuutta. Tässä tarkoituksessa lähetän tämän ratkaisuni tiedoksi oikeusministeriölle.

Ymmärrän Helsingin vankilan johtajan esittämän huolen, että vangit voivat tupakkaa selliin saadessaan kiellosta huolimatta pyrkiä tupakoimaan, mistä voi aiheutua vaaratilanteita, jos tupakan sytyttämiseen yritettäisiin sytytysvälineiden puutuessa käyttää sähkölaitteita. Tätä riskiä ei ole tällä hetkellä ole tupakointikieltoa koskevassa sääntelyssä huomioitu.

Voin yhtyä keskushallintoyksikön näkemykseen, että nykyisen sääntelyn perusteella tupakanpolttoon asuintiloissa tulisi puuttua ensisijaisesti valvonnan, tarkastustoiminnan ja ohjauksen keinoin. Totean lisäksi, että kiinnijäämisriski tupakointikiellon rikkomisesta lienee hyvin suuri, koska valvontahenkilökunnan on aistinvaraisesti helppo havaita, jos asuintiloissa tupakoidaan. Lisäksi kiellon valvontaa voitaneen tehostaa ja kiinnijäämisriskiä varmistaa asentamalla savuun reagoivat palovaroittimet asuintiloihin, joissa tupakointi on kielletty, mikä parantaisi myös vankilan paloturvallisuutta.

Haluan vielä mahdollisia säädösmuutoksia ja vankiloiden tupakointikäytäntöjen suunnittelemista varten nostaa esiin Helsingin vankilan johtajan selvityksessään ja Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen lausunnossaan esittämät tiedot salatupakoinnin yleisyydestä ja vaarallisuudesta.

Helsingin vankilan johtaja totesi selvityksessään 22.5.2019, että salatupakointi rehottaa, kurinpitotoasioiden määrä kasvaa jyrkästi ja henkilökunta turhautuu. Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus puolestaan lausui 3.6.2019, että myös aluekeskuksen tietojen mukaan tupakointikiellon rikkomisesta tehdään Helsingin vankilassa kuukausittain lukuisia ilmoituksia. Tapauksen johdosta vangeille on määrätty kurinpitoseuraamuksia tai heitä on puhuteltu. Ilmoituksista on käynyt myös ilmi, että useissa tapauksissa tulentekoon on käytetty vankien asuinhuoneiden sähkölaitteita, joiden johtoja on katkaistu, Joissakin tapauksissa koko asuinhuoneen sähköt ovat katkenneet oikosulun vuoksi. Vaarana on aluekeskuksen mukaan, että vanki saa itse sähköiskun tai mahdollisesti sellissä syttyy tulipalo. Aluekeskuksen lisäksi myös vankilan johtaja toi selvityksissään ilmi huolensa vankien turvallisuuden ja paloturvallisuuden suhteen.

Sellitupakointikiellon rikkomisen yleisyydestä pyydettiin vielä 1.10.2019 tarkempia lukumäärätietoja. Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskus ilmoitti 7.10.2019 seuraavaa.

”Vankitietojärjestelmän mukaan 1.8.2018–20.5.2019 tupakointikieltoa koskevien määräysten rikkomiseen liittyviä kurinpitotoasioita on Helsingin vankilassa ollut yhteensä kuusi. Tupakointiin liittyvien kurinpitotojen määrä 20.5.2019–30.9.2019 on yhteensä kymmenen.

Vankilasta saadun tiedon mukaan tupakointikieltoa koskevien määräysten rikkomiseen on ensisijaisesti reagoitu puhuttelemalla vankia. Salatupakointia koskevia ilmoituksia on tehty 1.1.–19.5.2019 yhteensä 120 eli keskimäärin 6 ilmoitusta / viikko. Kuuden tupakan rajoituksesta luopumisen jälkeen salatupakointiin liittyviä ilmoituksia on tehty 20.5.–6.10.2019 yhteensä 255 ilmoitusta eli keskimäärin 12,75 ilmoitusta / viikko.”

Aluekeskuksen aikarajauksessa 19.5.2019/20.5.2019 on kyse ajankohdasta, jolloin yhdellä tupakointikerralla haltuun annettavien savukkeiden (kaksi kappaletta) ja yhden vuorokauden aikana haltuun annettavien savukkeiden (kuusi kappaletta) määrällisistä rajoituksista luovuttiin. Voidaan todeta, että tämän jälkeen ilmoitusten määrä yli kaksinkertaistui.

Minulla ei ole perusteita epäillä vankien sähkölaitteiden tulensaamiseen käyttämisestä kerrotua. Epäselväksi kuitenkin jäi, kuinka yleistä tämä vaarallinen toiminta on ollut. Vangit pyrkinevät ja myös jossakin määrin onnistunevat salakuljettamaan selliinsä tupakan lisäksi myös tulitikkuja tai tupakansytyttimiä, joten kaikessa kiellon vastaisessa tupakoinnissa ei käytettäne sähkölaitteita tulen tekemiseen. Joka tapauksessa tiedot osoittavat, kuinka vaikeaa sellitilojen tupakointikiellon toteuttaminen on. Lisäksi on ymmärtääkseni mahdollista, että tupakointikieltoon liittyy kaupankäyntiä, kiristämistä ja tupakan salakuljettamista vankilan ulkopuolelta, kuten muihinkin vankilassa kiellettyihin, mutta vankien haluamiin esineisiin tai aineisiin usein liittyy.

3.7 Tupakan myynnin rajoittaminen laitosmyymälässä

Helsingin vankilan laitosmyymälästä sai asuintilojen tupakointikiellosta alkaen ostaa enintään kolme, joidenkin tietojen mukaan kaksi, tupakka-askia viikossa. Vankilan peruste enintään kolmen, tai kahden, tupakka-askin ostorajoitukselle oli, että kenelläkään ei voi olla tarvetta ostaa enempää tupakkaa [ottaen huomioon tuolloinen rajoitus polttaa enintään kuusi tupakkaa päivässä]. Ostorajoitus on poistunut samanaikaisesti, kun edellisessä jaksossa 3.6 selostettu rajoitus polttaa vain kaksi tupakkaa tupakointikertaa ja kuusi tupakkaa vuorokautta kohti poistettiin.

Keskushallintoyksikön lausunnon (13.2.2019) mukaan vankeuslaki tai tupakkalaki eivät anna perustetta rajoittaa tupakan ostamista. Lausunnossa todetaan, että kyse on vangin oikeudesta hankkia henkilökohtaiseen käyttöön sopivaa tavaraa. Keskushallintoyksikön mukaan mahdollisen rajoittamisen tulisi tapahtua samoilla perusteilla ja samoista syistä kuin muidenkin laitosmyymälän tuotteiden kohdalla. Esimerkiksi laitosmyymälän säilytystilat saattavat olla niin pienet, että vankeja on tarpeen ohjata jonkin tuotteen yhdellä kertaa ostettavasta määrästä, jotta tuotteen riittävyys kaikille vangeille voidaan taata.

Omana kannanottonani totean seuraavan.

Vankeuslain 9 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan vankilan on järjestettävä vangille mahdollisuus hankkia elintarvikkeita ja muuta henkilökohtaiseen käyttöön sopivaa tavaraa. Tämä lain edellyttämä mahdollisuus on suljetuissa vankiloissa yleensä järjestetty pitämällä vankilassa laitosmyymälä, jossa vangit voivat asioida. Vankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen mukaan mahdollisuus asioida laitosmyymälässä tai hankkia tavaraa muilla tavoin tulee järjestää kerran viikossa. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on antanut ohjeen Vankilan laitosmyymälä (dnro 4/004/2011). Ohjeen mukaan laitosmyymälän tuotevalikoima määräytyy paikallisten olosuhteiden mukaan.

Laitosmyymälässä tehtävien ostosten määrällisestä rajoittamisesta ei ole säännöksiä. Myymälät eroavat toisistaan kooltaan, säilytystiloiltaan ja jossakin määrin myös tuotevalikoimiltaan. Esimerkiksi keskushallintoyksikön mainitsemissa tuotteen riittävyteen 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.

Siltä osin kuin Helsingin vankila ei ollut välittömästi keskushallintoyksikön 13.2.2019 antaman lausunnon tiedoksi saatuaan luopunut vangeille asetetusta määrällisestä rajoituksesta ostaa laitosmyymälästä tupakkaa, pidän riittävänä toimenpiteenä, että aluekeskus on jo kiinnittänyt vankilan huomiota asiaan ja rajoituksesta on luovuttu.

Yhdessä kantelussa esitettiin, että laitosmyymälään pitäisi vaihtoehtoisesti ottaa myyntiin sähkö tupakkaa, josta ei kantelijoiden mukaan olisi sivullisille terveyshaittaa. Tähän pyyntöön ei ole selvityksessä ja lausunnossa otettu kantaa.

Kantelijoiden ajatuksena on ilmeisesti ollut, että sähkö tupakan polttamista vankien asuintiloissa ei olisi tarpeen kieltää ja tupakoitsijat voisivat halutessaan polttaa sellissä sähkö savukkeita tavallisen tupakan sijasta sekä siten olla aiheuttamatta haittaa muille.

Tupakkalain 73 §:n mukaan se, mitä lain 10 luvussa säädetään tupakoinnista ja tupakansavusta sovelletaan myös sähkö savukkeen käyttämiseen. Lain 10 luku sisältää säännökset tupakointikielloista ja tupakointirajoituksista. Näin ollen sähkö tupakan polttaminen on tupakkalain mukaan kielletty yhtä lailla kuin tavallisen tupakankin. Jos vankeuslain tupakointikieltoa koskevia säännöksiä päädytään täsmentämään, lienee syytä samalla harkita, tuleeko vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointikieltosäännöksiä täsmentää sähkö savukkeiden suhteen viittauksella tupakkalakiin.

3.8 Irtotupakan myynnin lopettaminen

Myös laitosmyymälän valikoiman laadullisesta rajoittamisesta kanneltiin. Kantelijoiden mukaan itse käärittävän irtotupakan, niin sanotun sätkätupakan, myynti laitosmyymälässä lopetettiin asuintilojen tupakointikieltoon liittyen. Kantelijat vetosivat vankien tulojen pienuuteen ja siihen, että vangeilla ei ole varaa ostaa muuta kuin tupakka-askeja edullisempaa sätkätupakkaa.

Helsingin vankilan selvityksen mukaan sätkätupakka poistettiin laitosmyymälästä sen vuoksi, ettei savukkeiden käärimistä ole tupakointiin varatun ajan huomioiden mahdollista toteuttaa vartijan valvonnassa.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön mukaan vankilan selvityksestä ei ilmene, mikä on se turvallisuusuhka, jonka vuoksi vanki ei voisi kääriä savukkeita omassa sellissä etukäteen ulkoilua varten. Keskushallintoyksikkö arvelee, että kiellon tarkoituksena lienee estää tai vähentää luvattonta tupakanpolttoa sisätiloissa, ja toteaa, että luvattomaan tupakanpolttoon tulisi ensisijaisesti puuttua valvonnan ja ohjauksen keinoin eikä rajoittamalla laitosmyymälän valikoi-
maa.

Omana kannanottonani totean seuraavan.

Ymmärtääkseni irtotupakan myynnin lopettamisessa on ollut kyse siitä, että Helsingin vankila on luvattoman tupakoinnin estämiseksi nähnyt välttämättömäksi olla antamatta vangeille tupakatuotteita selliin tai muutoinkaan haltuun, lukuun ottamatta tupakointiin varattua aikaa ja paikkaa. Tupakan selliin salakuljettamisen estämiseksi ja vähentämiseksi vankila asetti tupakointikerta- ja päiväkohtaisia määrällisiä rajoituksia tupakan haltuun saannille. Ilmeisesti irtotupakan haltuun antamisen edes tupakointiaikana on ajateltu helpottavan tupakan salakuljettamista selleihin, koska valvonta on sen osalta vaikeampaa kuin annettaessa haltuun vain kaksi savuketta kerrallaan. Kuten edellä jaksossa 3.6 on todettu, 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 hintataso ja postimaksut huomioon ottaen jo yhteydenpito omaisiin on vankien tulotasoon nähden kallista. Laitosmyymälässä myytävien tuotteiden osalta olisi perusteltua pyrkiä aina löytämään vangeille edullisimmat ratkaisut. Valvonnallisten resurssien vähäisyyden perusteella tehty tuotevalikoiman rajoittaminen kalliimpiin tuotteisiin on ongelmallista.

3.9 Tupakointi työpaikoilla taukojen aikana

Kantelija tiedusteli, miten tupakointi työpaikoilla taukojen aikana järjestetään.

Helsingin vankilan selvityksen mukaan vangeilla on mahdollisuus tupakoida ulkoilupihalla, mutta muualla, kuten työpisteiden ulkopuolella, tupakointi ei ole mahdollista. Tupakointi on järjestetty kolme kertaa päivässä, edellä jaksossa 3.2 kerrottuina kellonaikoina.

Omana kannanottonani totean, että Helsingin vankila on järjestänyt vangeille mahdollisuuden tupakointiin Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön antamassa määräyksessä edellytetyllä tavalla vähintään kolme kerta päivässä. Vaikka tupakointi työpisteiden ulkopuolella ei selvityksen mukaan ole sallittua, tupakointi on ymmärtääkseni mahdollista työpäivän aikana, ilmeisesti lounastunnin yhteydessä, koska vankila on ilmoittanut kaikilla olevan tupakointimahdollisuuden noin kello 11–12. Keskushallintoyksikkö ei lausunnossaan ole arvostellut Helsingin vankilan tupakointijärjestelyjä tältä osin.

Minulla ei ole aihetta toimenpiteisiin tämän kantelun osalta. Kuten edellä olen todennut, määräyksen antaminen ja vankien tupakoinnin rajoittaminen sen mukaan on ylipäätään valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista. Kun asuintilojen tupakointikieltoa kuitenkin on ryhdytty määräyksen mukaisena toteuttamaan, ilmeisesti jo muuallakin kuin Helsingin vankilassa, kiinnitän yleisesti huomiota siihen, kuinka tupakointimahdollisuus jakautuu päivän aikana. Keskushallintoyksikön määräys edellyttää, että mahdollisuus tupakoida järjestetään tasaisin väliajoin, esimerkiksi aamulla, päivällä ja illalla. Pidän määräyksen noudattamisen kannalta ongelmallisena, jos tupakointi tämän sijasta on järjestetty esimerkiksi aamulla, ennen puoltapäivää tai puolenpäivän aikaan ja iltapäivällä siten, että suurin osa vuorokaudesta on aikaa, jolloin tupakointi ei ole mahdollista.

3.10 Mahdollisuus ulkoilun keskeyttämiseen

Kantelijan mukaan osastolla A 2 on aamulla ja päivällisen jälkeen 10 minuuttia kestävä tupakointiaika ulkona. Päivän kolmas tupakointimahdollisuus on liitetty ulkoilun yhteyteen. Kantelija ei kertomansa mukaan A 2 osastolla sairaana ollessaan uskonut jaksavansa ulkoilla koko ulkoilu-aikaa, tuntia ja 15 minuuttia, eikä siten uskaltanut lähteä ulkoilemaan. Ulkoilusta ei hänen mukaansa ole mahdollista poistua kesken ulkoiluajan. Tämän vuoksi kantelijalla ei tosiasiallisesti ollut mahdollisuutta tupakointiin.

Helsingin vankilan selvityksen mukaan ulkoilun täytyy olla valvottu, joten vartija, joka vie vangit ulkoilupihalle, joutuu jäämään valvontatilaan koko ulkoilun ajaksi. Hän ei voi poistua valvonnasta saattamaan halukkaita sisälle vankilaosastolle kesken ulkoilun, mikä on kerrottu kantelijalle. Osaston rikosseuraamusmiehen selvityksen mukaan kantelija oli ollut tarpeeksi hyvässä kunnossa kyetäkseen käymään useita kertoja päivässä tupakalla, joten vartijat ovat oletaneet hänen jaksavan olla myös ulkoilussa. Vankilan johtajan mukaan lähtökohtaisesti millään osastolla ei ole mahdollisuuksia lähteä ulkoiluvalvonnasta kesken ulkoilun viemään yksittäisiä vangeja takaisin osastolle.

Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen mukaan Helsingin vankilan kuvailema ulkoiluvälvön tilanne on haasteellinen sekä vangin että vankilan kannalta. Aluekeskus toteaa, että muun ohella siitä syystä on tarpeellista, että tupakointimahdollisuus on järjestetty päivittäin myös muutoin kuin ulkoilun yhteydessä.

Keskushallintoyksikkö ilmoitti yhtyvänsä aluekeskuksen näkemykseen, että tupakointimahdollisuus olisi tarpeellista järjestää päivittäin myös muutoin kuin ulkoilun yhteydessä. Keskushallintoyksikön mukaan määräystä Tupakoinnin järjestäminen ja syytysvälineiden hallussapito (dnro 7/004/2018) tulee täsmentää ja siinä tulisi huomioida esimerkiksi, miten tupakointi tulisi järjestää, jos käsillä on vankeuslain 7 luvun 6 §:ssä tarkoitettu erityisen painava syy estää ulkoilu ja tupakointimahdollisuus on järjestetty vain ulkoilussa.

Omana kannanottonani totean seuraavan.

Lain mukaan vangille tulee järjestää mahdollisuus tupakointiin, jos tupakointi vankien asuintiloissa on kielletty. Laki ei sisällä perusteita, joilla tupakointimahdollisuuden tarjoamisesta voitaisiin poiketa. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on antanut määräyksen, jonka mukaan tupakointimahdollisuus tulee olla vähintään kolme kertaa päivässä tasaisin väliajoin. Katson, että kantelijan osalta tämä lain ja määräyksen edellyttämä mahdollisuus ei ilmeisesti ole täysimääräisenä toteutunut, jos hän ei terveydentilansa vuoksi ole kyennyt osallistumaan 75 minuutin mittaiseen ulkoiluun, jossa yksi noista kolmesta päivittäisestä tupakointimahdollisuudesta olisi ollut. Sen osalta, mitä rikosseuraamusesimies totesi kantelijan kyvystä käydä useita kertoja päivässä tupakalla, katson, että sairaana ollessa on eri asia oleskella vankilan ulkoilupihalla yhtäjaksoisesti 75 minuuttia kuin käydä ulkona tupakoimassa noin 10 minuuttia kestävän tupakointiajan puitteissa. Ymmärtäkseni henkilön terveydentila voi hyvinkin olla sellainen, että hän voi osallistua lyhyehköön tupakkataukoon, mutta ei pysty olemaan ulkona koko ulkoiluaikaa. Tupakointimahdollisuus tulee siten järjestää tarvittaessa muutoinkin kuin ulkoilun yhteydessä.

3.11 Tupakointimahdollisuuden kytkeminen ruokailuun osallistumiseen

Kantelijan mukaan tupakointi on järjestetty suoraan ruokailun jälkeen eikä vanki pääse tupakalle osallistumatta ruokailuun.

Helsingin vankilan selvityksen mukaan kantelijan osastolla C 4 tupakointi on järjestetty kolme kertaa päivässä ruokailujen jälkeen, mutta kantelijan väite, että tupakoimaan pääsee ainoastaan menemällä ruokailuun, on virheellinen. Syksyllä 2018 oli kuitenkin joitakin kertoja jouduttu menettelemään kantelijan kertomalla tavalla, kun vartija oli joutunut työskentelemään osastolla yksin valvontahenkilökunnan resurssipulasta johtuen. Selvityksessä kerrotaan myös, että osastolla on päädytty ulkoilusta erillisiin tupakointiaikoihin sen takia, että olisi ongelmallista vaatia vangin osallistumista tunnin mittaisen ulkoiluun, jos hän haluaa polttaa vain tupakan.

Omana kannanottonani totean, ettei minulla ole aihetta toimenpiteisiin. Selvityksen mukaan vain joitakin kertoja, riittävän henkilökunnan puuttuessa, tupakoimaan pääseminen on edellyttänyt sitä, että vanki lähtee myös tupakointia edeltävään ruokailuun. Kyse on ollut poikkeuksellisesta ja tilapäisestä menettelystä. Kantelija ei ole edes väittänyt, että hän olisi jäänyt vaille tupakointimahdollisuutta, koska ei olisi tiennyt poikkeusjärjestelystä. Totean kuitenkin yleisesti, että vangeille tulisi ilmoittaa mahdollisesta poikkeuksesta, jotta tupakoimaan haluavat ymmärtävät lähtensä myös ruokalaan.

3.12 Uskonnonharjoittamisen ja tupakointiajan päällekkäisyys

Kantelijan 9.9.2018 päiväämän kirjeen mukaan hänen ollessaan menossa vankilan kirkkoon kello 10.45 vartija oli ilmoittanut hänelle, että hän ei saa tupakkaa ennen kuin kello 15.15. Kantelijan kertoman mukaan tupakan jako osastolla D1 tapahtuu viikonloppuisin kello 8.05, 11.00 ja 15.15.

Helsingin vankilan johtajalta saadun selvityksen mukaan kirkon ja tupakointiajan päällekkäisyyteen oli reagoitu samana päivänä, kun päällekkäisyys tuli ilmi. Johtaja totesi vankilassa oltavan tietoisia, että vangin ei pidä joutua valitsemaan tällaisten asioiden välillä. Tupakoinnin järjestäminen vangeille on johtajan mukaan ollut palapelin rakentamista päiväjärjestyksiin eikä päällekkäisyyttä ollut huomattu aiemmin.

Vankeuslain 11 luvun 3 §:n mukaan vangilla on oikeus osallistua uskonnollisiin tilaisuuksiin.

Voin yhtyä vankilan johtajan näkemykseen, että uskonnolliseen tilaisuuteen osallistumisen ja tupakointimahdollisuuden ei olisi pitänyt olla vaihtoehtoisia. Koska vankila on reagoinut asiaan heti, kun päällekkäisyys havaittiin, minulla ei ole aihetta toimenpiteisiin.

3.13 Ulkoilun aikainen altistuminen tupakansavulle

Kantelijan mukaan kiello tupakoida sisätiloissa aiheutti ulkoilupihan ruuhkaantumisen, jolloin tupakoimattomat vangit altistuivat tupakansavulle.

Keskushallintoyksikön lausunnossa todetaan asiasta seuraavaa.

Helsingin vankilan selvityksen (dnro 234/802/2018) mukaan kantelija on ulkoillut E-osaston piholla, joiden kokoa on väliaikaisesti jouduttu pienentämään peruskorjauksen aikana ja tupakointirajoitukset ovat lisänneet vankien ulkonaoloa. Selvityksen mukaan ei ole arvioitavissa millainen tupakansavun altistus ulkoilupihalla käytännössä on ollut. Johtaja Pietilä on kuitenkin pitänyt selvänä, että kokonaisaltistus on vähäisempi kuin aikaisemmin ja että altistus ulkoilussa on erittäin vähäinen. Merkittyyä tupakointipaikkoja ulkoilualueelle valmistellaan ja tarkoitus on rakentaa kaikille ulkopihaille tupakointikatot.

Selvityksen perusteella ei siten ole näyttöä siitä, että ulkoilupiha olisi kantelijan väittämällä tavalla täytynyt tupakansavusta. On myös tulkinnanvaraista missä määrin ns. passiiviselle tupakoinnille voidaan ylipäättään altistua ulkoilussa. Keskushallintoyksikkö pitää kuitenkin tarkoituksenmukaisena ja normaalisuusperiaatteen mukaisena, että ulkoilualueilla olisi merkityt tupakointipaikat. Tupakointikatot antaisi myös säänsuojaa tupakoiville.

Omana kannanottonani voin yhtyä siihen, että tupakointipaikan merkitseminen ulkoilupihalle vastaisi vankeuslain 1 luvun 3 §:ssä ilmaistua niin sanottua normaalisuusperiaatetta, jonka mukaan vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja. Kun tupakointipaikkojen merkitseminen on jo ollut valmisteilla vankilassa, minulla ei ole aihetta toimenpiteisiin asiassa.

3.14 Lopuksi

Haluan vielä kiinnittää huomioita joihinkin seikkoihin, jotka nähdäkseni on syytä ottaa huomioon päätettäessä asuintilojen tupakointikielloista ja mahdollisen lainmuutoksen valmistelussa.

Lienee ollut tiedossa jo ennen tupakointikiellon pilotoimista Helsingin vankilassa, että vankien tupakka- ja nikotiiniriippuvuus tulee aiheuttamaan ongelmia järjestykselle ja turvallisuudelle. Kyseessä on muutonkin merkittävä muutos vankilan toiminnassa. Lisäksi lainsäädäntö asettaa ra-

joja sille, miten kiello käytännössä voidaan toteuttaa. Kyse on koko rikosseuraamuslaitosta koskevasta asiasta, jota olisi ollut syytä valmistella huolellisesti. Ennen tupakointikiellosta päättämistä olisi nähdäkseni ollut perusteltua keskushallintojohtoisesti käydä läpi aiottu kiellon toteuttamistapa ja käytännön järjestelyt siltä kannalta, millaisia ovat lainmukaiset toimintamallit. Myös keskushallintoyksikön määräyksen sisältö olisi ollut syytä harkita tarkemmin.

Keskushallintoyksikkö on itsekin tuonut lausunnossaan esiin, että tupakoinnin järjestämistä ei ole määräystä annettaessa huomioitu kokonaisuutena. Keskushallintoyksikkö toteaa lausunnossaan seuraavat ongelmat ja ristiriitaisuudet, jotka olisi tullut ottaa huomioon.

- Jos tupakointimahdollisuus on vain ulkoilussa, miten tupakointi järjestetään, jos käsillä on vankeuslain 7 luvun 6 §:ssä tarkoitettu erityisen painava syy estää ulkoilu?
- Valtioneuvoston asetuksella on säädetty tupakointimahdollisuuden järjestämisestä eräissä turvaamistoimenpiteissä (tarkkailun tai eristämistarkkailun olosuhteet)
- Muiden määräysten muutostarpeet: esimerkiksi keskushallintoyksikön yksinäisyysrangaistuksen suorittamisesta antaman määräys dnro 5/004/2016 tupakointivälineiden ja tulente-kovälineiden haltuun antamisen osalta sekä vankien asumista ja perushuoltoa koskeva määräys dnro 19/004/2010, jossa kielletään tupakointi vankiosastojen yleisissä tiloissa, vaikka tupakkalain voimassa oleva sääntely huomioiden on tulkinnanvaraista, voidaanko tästä asiasta antaa määräys.

Tiedossani ei ole, ovatko Vankiterveydenhuollon yksikkö ja Helsingin vankilan poliklinikka osallistuneet tupakointikiellon pilotointiprojektin valmisteluun yhdessä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tai Helsingin vankilan kanssa. Rikosseuraamuslaitoksen terveydenhuoltoyksikkö [nykyään Vankiterveydenhuollon yksikkö] on oikeusministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta antamassaan lausunnossa todennut, että yksikön tutkimusten mukaan noin 90 % vangeista tupakoi.⁴ Kyse ei olekaan vain Rikosseuraamuslaitosta koskevasta asiasta, vaan merkittävässä määrin myös vankien terveydenhuollon asianmukaisesta järjestämisestä ja terveydenhuollon resurssien riittävydestä Suomen suurimmassa vankilassa. Viittaa edellä jaksossa 3.3.1 tupakka- ja nikotiiniriippuvuudesta todettuun, erityisesti tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden hoitoa koskevaan Käypä hoito -suositukseen.

Tupakasta vieroittautumisen Helsingin vankilassa on selvityksen mukaan käytettävissä seuraavia tukitoimia.

- laitosmyymälästä voi ostaa nikotiinikorvaustuotteita, joita on 1.1.2019 alkaen ollut mahdollista myydä 20 % alle omakustannushinnan
- terveydenhuollon kautta saa reseptin tupakoinnin lopettamista helpottavaan lääkkeeseen
- vankilassa on järjestetty tupakoinnin lopettamisryhmiä ja niitä järjestetään kysynnän mukaan myös jatkossa

Haluan korostaa, että riittävien tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden hoito- ja tukitoimien tulee nähdäkseni olla vankien käytettävissä välittömästi, kun he joutuvat julkisen vallan asettamien tupakoinnirajoittamistoimenpiteiden piiriin vankilassa. Vieroitusoireet lienevät vaikeimmillaan tupakointirajoituksen alkuvaiheessa. Riittävä tuki sekä vieroitusoireiden hoito ovat mielestäni merkittävässä osassa harkittaessa, voiko julkinen vallankäyttäjä ylipäättään pakolla rajoittaa vankien tupakointia mahdollisia vieroitusoireita aiheuttavalla tavalla.

Kanteluissa ei ole ollut kyse Vankiterveydenhuollon yksikön menettelystä, joten en ole selvittänyt Helsingin vankilan poliklinikan toimintaa tupakoinnin vähenemisen aiheuttamista vieroitusoireista kärsivien vankien hoitamisessa. Tiedossa on kuitenkin muutoinkin, että vankiterveyden-

⁴ Vankeus- ja tutkintavankeuslakien muuttaminen, Lausuntotiivistelmä, oikeusministeriön julkaisu 9/2014 – Mietintöjä ja lausuntoja, s. 21.

huollon henkilöstöresurssit ovat enemmän liian vähäiset kuin riittävät ja erityisesti lääkärin vastaanotolle pääsyä voi joutua odottamaan. Vankiloiden poliklinikoilla on myös ollut vaikeuksia järjestää viipymättä niin sanottua tulotarkastusta kaikille saapuville vangeille. Nämä yleiset apulaisoikeusasiamiehen tarkastushavainnot antavat aiheetta epäillä, voidaanko terveydenhuollossa auttaa tupakointirajoitusten kohteeksi joutuvia vankeja välittömästi ja riittävästi silloin, kun apu kiireellisimminkin olisi tarpeen.

Nähdäkseni on myös syytä harkita, tulisiko kaikkien korvaushoitovalmisteiden olla vangeille täysin ilmaisia sinä aikana, jonka vieroitusoireiden voidaan olettaa kestävän. Riittävien tuki- ja hoitotoimenpiteiden osalta viittaa kansainvälisen valvontaelimen kannanottoon. Kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi toimiva eurooppalainen komitea (CPT)⁵ on käynnillään Pohjois-Irlannissa vuonna 2017 kiinnittänyt huomiota erään psykiatrisen hoitolaitoksen potilaiden tilanteeseen sen jälkeen, kun tupakointi laitoksessa oli kielletty. Potilaille oli tarjolla nikotiinikorvaushoitotuotteita, mutta CPT totesi, että potilaita tulee lisäksi auttaa paremmin irtaantumaan riippuvuudestaan, esimerkiksi neuvonnan ja terapian keinoin.⁶

Tupakointikiellon riittävä valmistelu vaatii nähdäkseni, että vankilan ja poliklinikan henkilökunta yhdessä suunnittelevat ja kartoittavat vieroitusoireiden eri hoitomahdollisuudet, toteavat ne riittäviksi ja luovat toimintamallit, joilla varmistetaan, että vanki voi halutessaan heti laitokseen saavuttuaan saada apua vieroitusoireisiin ja että hänellä on tieto siitä, kuinka hänen tulee menetellä apua saadakseen. Kuten jo totesin, tiedossani ei ole, miten asiassa on menetelty, mutta esitän käsitykseni vastaisen varalle huomioon otettavaksi. Kyse on osittain vankilan vastuulla ja osittain vankilan poliklinikan vastuulla olevista toimenpiteistä.

Oikeusministeriön tulisi nähdäkseni jo mahdollisen lain muutosesityksen yhteydessä tehdä yhteistyötä Vankiterveydenhuollon yksikön kanssa sen varmistamiseksi, että tupakka- ja nikotiiniriippuvuuden vieroitusoireiden edellyttämä riittävä hoito ja tuki voidaan viipymättä tarjota kaikille sitä tarvitseville vangeille.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että vankilalle tulee järjestää riittävät henkilöstöresurssit tupakointikiellon toteuttamiseen. Helsingin vankilan johtaja toteaa selvityksessään 22.5.2019 seuraavaa:

”Helsingin vankila on pilotoinut tupakoinnin rajoittamista syksystä 2018 alkaen. Vankilan näkökulmasta on selvää, että tupakoinnin osittainen rajoittaminen vie merkittävästi henkilökunnan resursseja muulta, strategian mukaiselta työskentelyltä. Salatupakointi rehottaa, kurinpitoasioiden määrä kasvaa jyrkästi ja henkilökunta turhaantuu. Helsingin vankila toivoo, että keskushallintoyksikkö ja oikeusministeriö lähtevät esittämään lainsäädäntömuutosta, että tupakointi kielletään kokonaisuudessaan ainakin suljetuissa vankiloissa.”

Minulla ei ole perusteita epäillä johtajan havaintoa siitä, että osittainen tupakointikielto sitoo merkittävästi henkilökuntaa, mikä on pois muusta toiminnasta. Kuten edellä jaksossa 3.6 on todettu, osittainen tupakointikielto aiheuttaa myös erilaisia järjestys- ja turvallisuusongelmia.

⁵ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment

⁶ As was the case in England during the CPT's 2016 visit, the delegation received complaints from patients about the complete ban on smoking throughout the establishment, including the garden areas and even on the entire Knockbracken Park site. The vast majority of restrictions placed upon patients was due to them being caught smoking or possessing cigarettes. The delegation received many complaints about this from patients, including patients who had addiction-related disorders. Furthermore, several patients were not satisfied with the smoking substitution measures on offer (patches, inhaler). Greater attention needs to be paid in assisting all patients to overcome their addiction, which should include counselling and therapy. (Report to the Government of the United Kingdom on the visit to Northern Ireland [CPT/Inf \(2018\) 47](#), kohta 97.)

4 TOIMENPITEET

Esitän oikeusministeriön harkittavaksi, onko tupakoinnin kieltämistä vankien asuintiloissa koskevaa sääntelyä syytä muuttaa. Tupakoinnin kieltämistä vankien asuintiloissa koskeva säännös on nykyisellään tulkinnanvarainen. Sen lisäksi, että on epäselvää, missä määrin vankien tupakointia voidaan rajoittaa, on epäselvää myös, mitä tarkoittaa, että Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö voi antaa tarkempia määräyksiä tupakoinnin järjestämisestä.

Saatan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tietoon tässä päätöksessä esittämäni käsitykset tupakoinnin kieltämistä vankien asuintiloissa koskevan sääntelyn sisällöstä.

Saatan Helsingin vankilan tietoon jaksoissa 3.6, 3.7, 3.8 ja 3.10 esittämäni käsitykset. Muilta osin saatan tässä päätöksessä toteamani Helsingin vankilan tietoon.

Lähetän päätökseni tiedoksi Etelä-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskukselle, Vankiterveydenhuollon yksikölle sekä Helsingin vankilan poliklinikalle.