OIKEUSMINISTERIÖ

VASTINE

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
Lainsäädäntöneuvos Juho Martikainen

10.11.2020

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Vastine lakivaliokunnalle annettuihin lausuntoihin

Oikeusministeriön käytettävissä ovat olleet eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, sosiaali- ja terveysministeriön, Rikosseuraamuslaitoksen, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen, Valviran, Vankiterveydenhuollon yksikön, Helsingin vankilan apulaisjohtaja Tero Uuranmäen ja Turun vankilan sosiaalityöntekijä Hanna Carlesonin, Psykiatrisen vankisairaalan ylilääkäri Hannu Lauerman, Vankilavirkailijain liiton, Kriminaalihuollon tukisäätiön, Vankien vanhemmat ry:n ja Vankien omaiset VAO ry:n kirjalliset lausunnot sekä Rikosseuraamuslaitoksen, apulaisjohtaja Uuranmäen ja sosiaalityöntekijä Carlesonin, ylilääkäri Lauerman, Kriminaalihuollon tukisäätiön, Vankien vanhemmat ry:n sekä Pohjois-Suomen aluehallintoviraston lisälausunnot.

Oikeusministeriö toteaa, että lähes kaikissa lausunnoissa kannatettiin ehdotusta suljettujen vankiloiden tupakointikiellosta. Ainoastaan Vankien vanhemmat ry ja Vankien omaiset VAO ry vastustivat esitystä. Seuraavassa on käsitelty lausunnoissa esitettyjä huomioita sekä lakivaliokunnan oikeusministeriölle lähettämiä kysymyksiä. Tässä vastineessa ei oteta kantaa itsemääräämisoikeuteen liittyviin kysymyksiin, joiden osalta asiaa käsitellään myös perustuslakivaliokunnassa. Tältä osin oikeusministeriö antaa vastineen perustuslakivaliokunnan lausunnon saatuaan.

Lisäksi osassa lausunnoista on viitattu Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiterveydenhuollon yksikön yleiseen määrärahatilanteeseen. Oikeusministeriö katsoo, että tämän esityksen yhteydessä tulisi arvioida vain tupakointijärjestelyihin liittyviä määrärahakysymyksiä, eikä oikeusministeriö tässä vastineessa ota kantaa yleisemmin määrärahatarpeisiin. Tällaisia yleisempiä kysymyksiä on tarkoituksenmukaisempaa käsitellä budjettikäsittelyn yhteydessä.

1 Tupakoinnin vaihtoehtoiset järjestämistavat ja niiden valvonta
1.1. Sellitupakoinnin jatkuminen tai muuten vapaa tupakointimahdollisuus

Vankien omaiset VAO ry esittää, että suljetuissa vankiloissa voitaisiin lisätä savuttomia sellejä. Erilliset tupakointialueet vankilan osastoilla ovat myös käytännöllisiä. Tupakointi ulkotiloissa on aina paras vaihtoehto, silloin kun se on mahdollista järjestää. Henkilökunnan suojaaminen tupakan savulta on työnantajan vastuulla. Ratkaisuna voivat olla asianmukaiset suojaimet.

Vankien vanhemmat ry esittää saman sisältöistä ratkaisua. Yhdistys epäilee myös sitä, aiheutuuko sellitupakoinnista haittoja tupakoimattomille henkilöille.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksessä on viitattu Työterveyslaitoksen Helsingin vankilassa vuonna 2017 tekemiin mittauksiin tupakansavun määrästä. Mittauksissa haitallisen tupakansavun raja-arvot ylittyivät kaikilla osastoilla, joilla tupakointi selleissä oli sallittu. Työterveyslaitos suositteli Rikosseuraamuslaitosta ryhtymään toimenpiteisiin tupakansavun vähentämiseksi. Rikosseuraamuslaitoksesta saadun tiedon mukaan myös aluehallintovirastojen työsuojelutarkastusten yhteydessä tupakansavulle altistuminen on ollut esillä ja työterveyshuollon kanssa tehdyssä yhteistyössä on kiinnitetty huomiota tupakansavulle altistuneiden työntekijöiden suureen määrään.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan Työterveyslaitoksen mittauksen tulokset ovat yleistettävissä kaikkiin suljettuihin vankiloihin. Tupakansavua on osastojen sisäilmassa mittauksissa käytetyt raja-arvot ylittävä määrä riippumatta siitä, miten sellissä tupakointi käytännössä tapahtuu. Keinoja tupakansavun leviämisen estämiseen ei ole, jos tupakointi selleissä jatkuu.

Rikosseuraamuslaitoksella on velvollisuus suojata työntekijöiden työympäristö tupakansavulta. Tämä ei ole mahdollista, jos tupakointi selleissä jatkuu.

Jo nykyisin tupakoimattomilla vangeilla on periaatteessa mahdollisuus asua tupakoimattomassa sellissä. Ongelmana on kuitenkin se, että suurimman osan vangeista tupakoidessa, tupakansavua kulkeutuu osastojen yleisiin tiloihin ja tupakoimattomiin selleihin.

Vankien omaiset VAO ry:n lausunnossa on esitetty suojainten hankkimista henkilökunnalle. Lausunnosta ei käy ilmi, millaisiin suojaimiin viitataan. Lienee mahdollista estää tupakansavun kulkeutuminen hengitysteihin jonkinlaisilla hengityssuojaimilla. Oikeusministeriö ei kuitenkaan pidä mahdollisena toteuttaa sellaista ratkaisua, että henkilökunnalle ja tupakoimattomille vangeille järjestettäisiin tupakansavun hengittämisen estämiseksi hengityssuojaimia. Tupakansavulle altistuminen tulee estää tupakansavua vähentämällä eikä velvoittamalla tupakoimattomia henkilöitä käyttämään suojavarusteita. Hengityssuojainten hankinnasta aiheutuisi todennäköisesti myös huomattavasti kustannuksia.

Edellä mainituista syistä tupakointia ei jatkossa voida järjestää vankien selleissä.

Oikeusministeriö viittaa myös siihen, mitä esityksessä on todettu tupakoinnin toteuttamisesta nykyisten säännösten nojalla järjestämällä vangeille laajat ilta- ja yöaikaiset tupakointimahdollisuudet esimerkiksi tupakointikopeissa. Tällainen järjestely olisi vankilan päivittäisen toiminnan, vankilaturvallisuuden ja aiheutuvien kustannusten vuoksi mahdoton. Käytännössä järjestely tarkoittaisi sitä, että tupakoinnin järjestäminen vaikuttaisi kohtuuttoman paljon vankiloiden päiväjärjestyksiin. Tupakansavun kulkeutumista tupakointikopeista osastojen tiloihin ei todennäköisesti voitaisi jäljempänä esitetyistä syistä täysin estää ja tupakointi selleissä saattaisi edelleen jatkua, jos vanki ei pääsisi tupakoimaan haluamaansa aikaan esimerkiksi aikaisin aamulla tai myöhään illalla.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan tupakoinnin järjestäminen on välttämätöntä toteuttaa ehdotetulla tupakointikiellolla, koska jäljempänä mainituista syistä myöskään tupakoinnin osittainen rajoittaminen ei tule kyseeseen.

1.2.Tupakointikopit

*Vankien vanhemmat ry:n ja Vankien omaiset VAO ry:n l*ausunnoissa on viitattu erillisiin tupakointialueisiin, eli ilmeisesti tupakointikoppeihin.

Oikeusministeriö toteaa, että edellä mainituissa Työterveyslaitoksen mittauksissa tupakansavua esiintyi myös osastolla, jossa tupakointi oli sallittu tupakointikopeissa. Osin mittaustulokset jäivät alle suositeltujen raja-arvojen mutta osittain ylittivät ne. Käytännössä voisikin olla vaikea valvoa, että tupakointikoppeja käytetään oikein, mikä on edellytys sille, että kopit toimivat. On myös todennäköistä, että tupakointi selleissä jatkuisi, jos tupakointikoppeihin pääsyä ei voitaisi turvata riittävän usein. Lisäksi tupakointikopeista ja niihin pääsyn järjestämisestä aiheutuisi huomattavia kustannusvaikutuksia.

1.3 Tupakoinnin osittainen rajoittaminen

1.3.1 Tupakointi kerran tai enintään muutaman kerran päivässä

Useissa lausunnoissa tuodaan esille hallituksen esityksessäkin käsiteltyjä passiivisen tupakoinnin haittoihin, vankilaturvallisuuteen, vankilan toiminnan järjestämiseen ja resurssien riittävyyteen liittyviä seikkoja, joiden vuoksi tupakoinnin osittainen rajoittaminen on ongelmallista.

Vankien vanhemmat ry esittää, että tupakointi voitaisiin sallia 1-3 kertaa päivässä.

Ylilääkäri Lauerma toteaa lausunnossaan, että tupakointi ulkoiluissa lienee mahdollista, muttei edistä vankien terveyttä.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksessä ja monissa lausunnoissa esille tuotuihin seikkoihin. Oikeusministeriön käsityksen mukaan tupakoinnin osittaisista rajoituksista aiheutuisi suljetuissa vankiloissa uhkia vankilaturvallisuudelle, vankilan toiminnan järjestämiselle ja tupakoimattomien henkilöiden terveydelle. Lisäksi tupakoinnin osittainen rajoittaminen edellyttäisi huomattavaa lisämäärärahaa yksinomaan tupakoinnin käytännön järjestämiseen.

Kuten esityksessä on kerrottu, tupakoinnin osittainen rajoittaminen johtaa salaa sellissä tupakointiin. Mitä harvemmin tupakointimahdollisuus järjestettäisiin, sitä laajempaa sellitupakointi olisi. Käytännössä useammin kuin kolme kertaa päivässä järjestettävä tupakointimahdollisuus vaikuttaisi useissa vankiloissa muun toiminnan järjestämiseen.

Sellissä salaa tupakoinnista, mutta mahdollisesti myös tupakointikopeissa tupakoinnista, aiheutuisi edelleen tupakoimattomien henkilöiden tupakansavulle altistumista. Luonnollisesti altistuminen vähenisi kuitenkin nykyiseen vapaaseen sellitupakointiin verrattuna.

Selleissä tupakointi aiheuttaa eri maista ja Helsingin ja Vantaan vankiloista saatujen käytännön kokemusten perusteella myös runsaasti järjestysrikkomuksia, runsaasti sellien sähkölaitteiden rikkomista

ja nykyiseen verrattuna kohonneen tulipaloriskin. Rikkinäiset sähkölaitteet aiheuttavat aina konkreettisen turvallisuusriskin sellissä olijoille. Myös laajemmat sähkökatkot ovat mahdollisia.

Tupakoinnin osittaiset rajoitukset voivat aiheuttaa myös muunlaisia järjestyshäiriöitä. Tupakoijan vieroitusoireet alkavat 2-12 tunnin kuluttua viimeisestä tupakointikerrasta. Käytännössä siis kolmekaan tupakointikertaa päivässä ei riittäisi estämään kaikkien vankien vieroitusoireita, mikä luonnollisesti lisää tarvetta tupakoida salaa sellissä.

Edellä mainituista syistä oikeusministeriö ei pidä tupakoinnin osittaista rajoittamista perusteltuna ratkaisuna. Erityisesti sähkölaitteisiin liittyvien turvallisuusriskien synnyttäminen lainsäädännöllisillä ratkaisuilla ei ole perusteltua.

1.3.2 Osittaisten rajoitusten valvonta

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä arviota siitä, millaiset kustannukset aiheutuisi, jos vartija antaa vangille ulkoilun yhteydessä tupakan ja sytyttimen ja ottaa ne pois vangin tullessa sisälle.

Oikeusministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä on arvioitu, että rajoitettaessa tupakointi 1-3 kertaan päivässä tupakoinnin järjestäminen ja valvonta aiheuttaisi 2 miljoonan euron vuosittaisen kustannuksen. Tämän määrärahan avulla voitaisiin tehdä tarvittavat järjestelyt tupakoinnin järjestämiseksi ja valvomiseksi. Lisäksi osassa vankiloista tarvittaisiin tupakointikoppeja. Tällöin tupakointi toteutettaisiin siten, että vangit saavat tupakat haltuunsa mennessään tupakointipaikalle ja antavat tupakat pois sen jälkeen. Helsingin vankilasta saatujen käytännön kokemusten perusteella lisääntyvän valvonnankaan avulla ei pystytä estämään tupakan kuljettamista selleihin. Käytännössä on mahdotonta valvoa sitä, polttavatko vangit jokaisen haltuunsa saamansa tupakan tupakoinnin yhteydessä.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan tupakointijärjestelyillä tai laajemmalla valvonnalla ei pystytä täysin estämään sellissä salaa tupakoinnista aiheutuvia haittoja.

1.3.3 Savunilmaisimet

Lakivaliokunta on myös pyytänyt oikeusministeriöltä arviota siitä, millaiset kustannukset aiheutuisi tupakansavuun reagoivien savunilmaisimien asentamisesta selleihin sen havaitsemiseksi, jos sellissä tupakoidaan.

Oikeusministeriö toteaa, että selleissä on jo tällä hetkellä palohälyttimet. Rikosseuraamuslaitoksesta saadun tiedon mukaan olisi periaatteessa mahdollista ”herkistää” nykyisiäkin palohälyttimiä reagoimaan tupakansavuun tai asentaa selleihin uusia herkempiä hälyttimiä. Yhden uuden hälyttimen hankintahinta on 300-350 euroa ja vuosittaisia ylläpitokustannuksia aiheutuu 60 euroa. Jos kaikkien suljettujen vankien sellien hälyttimet täytyisi korvata kertakustannus olisi 700 000 euroa ja vuosittaiset kustannukset noin 120 000 euroa vuodessa. Tässä yhteydessä ei ole mahdollista tehdä tarkkaa kustannuslaskelmaa siitä, kuinka suuri osa hälyttimistä olisi vaihdettava. Kiinteistöihin liittyvistä investoinneista vastaa vankilat omistava Senaatti-Kiinteistöt. Rikosseuraamuslaitokselle investoinnit näkyisivät kohonneina vuokrakustannuksina.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan palohälyttimien käyttäminen tupakoinnin valvontaan ei ole vankilaturvallisuuden kannalta perusteltu ratkaisu. Palohälyttimien tarkoituksena on hälyttää silloin, jos sellissä on tulipalo. Tupakansavun aiheuttamiin hälytyksiin jouduttaisiin siten reagoimaan vankiloissa samalla tavalla kuin oikeisiinkin palohälytyksiin. Pahimmillaan hälytyksiä voisi tulla yksittäisissä vankiloissa useita päivässä.

Toiseksi voidaan pitää epätodennäköisenä, että hälytykset olennaisesti vähentäisivät tupakointia selleissä. Palohälyttimien rikkominen voisi yleistyä, mikä olisi omiaan vaarantamaan vankiloiden paloturvallisuutta.

1.3.5 Sähkösavukkeet

Vankien vanhemmat ry esittää sähkösavukkeiden sallimista.

Oikeusministeriö toteaa, että tupakkalaissa sähkötupakka on rinnastettu muihin tupakkatuotteisiin. Tupakoinnin kiellot koskevat myös sähkötupakkaa. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna, että vankiloissa poikettaisiin tästä tupakkalain yleisestä lähtökohdasta. Oikeusministeriö viittaa tältä osin myös käypä hoito –suosituksessa sähkösavukkeista todettuun.

Toiseksi sähkösavukkeita ei nykyisinkään anneta vankien haltuun. Keskeinen syy tähän on sähkötupakoinnissa käytettävien välineiden ja nesteiden tarkastaminen. Nestemäisten tupakkatuotteiden tarkastaminen on haastavaa. Tarkastettavuussyistäkään ei ole perusteltua sallia sähkösavukkeiden käyttöä vankiloissa.

2 Tupakoinnin lopettamisen tukitoimet

2.1. Tukitoimiin varatut määrärahat

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanslian lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, miten nikotiinikorvaustuotteiden antamisesta vangeille päätetään ja riittääkö esityksessä mainittu neljän viikon korvaustuotteiden määrä kaikkien vankien vieroitusoireiden hoitoon.

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos toteaa, että käypä hoito –suosituksen mukaan nikotiinikorvaustuotteiden keskimääräinen käyttöaika on 2-3 kuukautta.

Valvira pitää Vankiterveydenhuollolle varattuja resursseja niukkoina. Valvira nostaa esille myös kysymykset siitä, kuinka tukitoimista päättäminen ja korvaustuotteiden jakelu käytännössä toteutetaan.

Kriminaalihuollon tukisäätiö kiinnittää huomiota tukitoimien riittävyyteen tupakointikiellon tullessa voimaan. Säätiön mukaan on kyseenalaista, voidaanko tarvittava psykososiaalinen tuki ja riittävä määrä nikotiinikorvaustuotteita tarjota ehdotetuilla resursseilla.

Sosiaalityöntekijä Henna Carleson lausuu, että myös Rikosseuraamuslaitokselle tulisi turvata riittävät resurssit tupakointikiellon edellyttämiin tukitoimiin.

Oikeusministeriö toteaa, että esitystä valmisteltaessa tehtiin arvio tukitoimien rahoituksesta siten, että kaikille tupakoiville vangeille (arviolta 80 % vangeista) voitaisiin tarjota käypä hoito –suosituksen mukaiset tukitoimet.

Vankiterveydenhuollon yksikölle aiheutuvat kustannukset 250 000 euroa vuodessa katetaan vuoden 2021 valtion talousarviossa esitetyllä lisämäärärahalla. Tarvittava rahoitus perustuu Vankiterveydenhuollon yksikön ja Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen laskelmaan. Terveydenhuollon osalta tukitoimien rahoituksen voidaan siten arvioida riittävän.

Rikosseuraamuslaitokselle aiheutuviksi kustannuksiksi arvioitiin 350 000 euroa vuodessa nikotiinikorvaustuotteisiin ja 300 000 euroa vuodessa henkilöstökustannuksiin mm. tupakoinnin lopettamisen tukiryhmien järjestämiseen yhdessä terveydenhuoltohenkilökunnan kanssa. Arvion perusteella tämä rahoitus olisi kattanut käypä hoito –suosituksen mukaisen tuen kaikille 80 % vangeista. Budjettiesityksen valmistelussa päädyttiin siihen, ettei Rikosseuraamuslaitokselle esitetä lisärahoitusta tupakoinnin lopettamisen tukitoimiin.

Tämän vuoksi esityksessä päädyttiin siihen, että nykyisten määrärahojen puitteissa tukitoimet pyrittäisiin järjestämään pienemmällä rahoituksella. Laskennallisesti 175 000 euroa nikotiinikorvaustuotteisiin riittäisi vuosittain 80 % vankilaan saapuvista vangeista keskimäärin 4 viikon korvaustuotteisiin. Tämän jälkeen vangeilla olisi mahdollisuus ostaa tuotteita omalla kustannuksellaan. Ryhmämuotoinen tuki olisi tarkoitus järjestää Vankiterveydenhuollon yksikön tarjoaman tuen lisäksi henkilökunnan täydennyskoulutuksen ja järjestöjen palvelujen avulla.

Useissa lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa on esitetty kritiikkiä Rikosseuraamuslaitoksen tukitoimiin varatun määrärahan riittävyydestä.

Tukitoimien järjestäminen perustuu viime kädessä vankeuslain 10 luvun 1 §:ään, jonka mukaan Vankiterveydenhuollon yksikkö vastaa vangin lääketieteellisten tarpeiden mukaisen terveyden- ja sairaanhoidon sekä lääkinnällisen kuntoutuksen järjestämisestä. Luvun 10 §:n mukaan vangin lääkityksestä, lääkkeiden hallussapidosta, tutkimuksesta ja muusta terveydenhuollosta vankilassa päättää Vankiterveydenhuollon yksikön lääkäri. Luvun 7 §:n mukaan vankien terveydenhuollon kustannuksista vastaa valtio.

Yllä mainittujen säännösten nojalla tukitoimet toteutetaan lääketieteellisillä perusteilla. Valtio vastaa kustannuksista, vaikka ne ylittäisivätkin alun perin tarkoitukseen varatut määrärahat. Se, että kustannusten jako on tupakoinnin lopettamisen tukitoimien osalta jaettu Vankiterveydenhuollon yksikön ja Rikosseuraamuslaitoksen kesken, ei vaikuta asiaan.

Etukäteen on vaikea arvioida, mikä tukitoimien täsmällinen tarve tulee olemaan. Esimerkiksi avolaitoksissa tupakoinnin lopettaminen perustuisi edelleen vapaaehtoisuuteen ja tukitoimien tarve voi jäädä selvästi laskennallista tarvetta matalammaksi.

Määrärahojen riittävyyttä on seurattava tupakointikiellon voimaantulon jälkeen. Rikosseuraamuslaitos on sitoutunut toteuttamaan tukitoimet kehyksissä varattujen määrärahojensa puitteissa, vaikka tukitoimien tarve osoittautuisikin ennakoitua suuremmaksi. Rikosseuraamuslaitoksen näkökulmasta asiassa on huomattava, että tukitoimien riittävyys on omiaan parantamaan myös vankilaturvallisuutta.

Ennen kiellon voimaantuloa Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiterveydenhuollon yksikön tulee suunnitella, kuinka lopettamisen tukitoimet käytännössä toteutetaan siten, ettei esimerkiksi nikotiinikorvaustuotteiden saamiseen tule viiveitä.

2.2. Tukitoimet avolaitoksissa

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos ja Valvira kiinnittävät huomiota tukitoimien järjestämiseen myös avolaitoksissa.

Oikeusministeriö toteaa, että myös avolaitoksissa tupakoinnin lopettaville vangeille on tarkoitus tarjota tupakoinnin lopettamisen tukitoimet. Edellä käsitellyt kustannuslaskelmat on tehty koskien kaikkia tupakoivia vankeja riippumatta siitä, ovatko he avolaitoksissa vai suljetuissa vankiloissa. Avolaitoksissa tupakoinnin lopettaminen perustuisi kuitenkin omaan päätökseen, kun suljetuissa vankiloissa vankien olisi pakko lopettaa tupakointi vankilassa olon ajaksi.

2.3 Tupakoinnin lopettamisen tukitoimet alaikäisille vangeille

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos toteaa, että vankiloissa, joissa on nuoriso-osastot, on tarpeen huomioida, ettei nikotiinikorvaushoidolla ja vieroituslääkkeillä ole Suomessa virallista käyttöaihetta tupakasta vieroitukseen alle 18-vuotiailla. Nikotiinikorvaushoitoa voidaan yksilöllisen arvioinnin perusteella tarvittaessa silti tarjota alaikäiselle muun tuen ohella Käypä hoito -suosituksen mukaisesti. Alaikäisten osalta tulee huomioida lisäksi tupakkalain (549/2016, 118 §) mukainen hallussapitokielto.

Sosiaalityöntekijä Henna Carleson kiinnittää samoin huomiota alaikäisten asemaan.

Oikeusministeriö katsoo, että alaikäisten mahdollinen nikotiinikorvaushoito voidaan vankiloissa järjestää Terveyden- ja hyvinvoinnin laitoksen esittämät seikat huomioiden.

3 Tupakointikiellon vaikutus vankilaturvallisuuteen

Sosiaalityöntekijä Henna Carleson katsoo, että tupakka on väistämättä erittäin tärkeä rauhoitus- ja stressinlievityskeino suljetun vankilan oloissa ja sen poistaminen aiheuttaa varmasti levottomuutta ja haasteita vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle. Lain täytäntöönpano tulee herättämään vastustusta vankien keskuudessa, jonka vuoksi lisäresurssien huomioiminen on perusteltua myös Rikosseuraamuslaitokselle. Mikäli lisäresursseja ei huomioida on se Carlesonin mielestä huolestuttavaa, sillä vankilan henkilökuntaresurssit ovat nyt jo erittäin niukat, miten turvallisuus voidaan taata niin henkilökunnalle kuin vangeille, kun laki pannaan täytäntöön.

Vankien omaiset VAO ry toteaa, että moni vanki kuitenkin kertoo tupakoinnin helpottavan muuta päihteettömyyttä vankilassa. Lakimuutos koetaan negatiivisena asiana. Tupakan kieltäminen suljetuissa vankiloissa tulee todennäköisesti lisäämään vankien välisiä konfliktitilanteita ja aiheuttamaan järjestyshäiriöitä vankilan sisällä.

Vankien vanhemmat ry kiinnittää myös huomiota tupakointikiellosta aiheutuviin järjestyshäiriöihin, tupakkatuotteiden salakuljetukseen ja kauppaan vankiloissa.

Myös *Valvira ja ylilääkäri Lauerma* kiinnittävät lausunnoissaan huomiota turvallisuusseikkoihin etenkin tupakointikiellon käyttöönottovaiheessa.

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriötä arvioimaan, lisääntyykö tupakan salakuljetus, kun tupakointi kielletään. Valiokunta on myös pyytänyt eriteltyä arviota tupakointikiellon kustannuksista.

Oikeusministeriö toteaa, että kuten hallituksen esityksessäkin on kuvattu, tupakointikielto aiheuttaa järjestyshäiriöitä vankiloissa etenkin kiellon käyttöönottovaiheessa. On myös todennäköistä, että tupakkatuotteita pyritään salakuljettamaan vankilaan. Tupakan salakuljetuksen houkuttelevuutta vähentänee se, että vankiloiden myymälöissä on jatkossakin tarkoitus myydä nikotiinikorvaustuotteita. Salakuljetetun tupakan polttamisesta aiheutuva tupakansavulle altistuminen on kuitenkin vähäistä verrattuna edellä käsiteltyyn salatupakointiin.

Syynä järjestyshäiriöihin ja salakuljetukseen on paitsi se, että osa tupakoivista vangeista voi lopettamisen tukitoimista huolimatta saada vieroitusoireita myös se, että osa tupakoivista vangeista vastustaa kieltoa ja pyrkii jatkamaan tupakointia vankilassa. Voidaan olettaa, että tupakoimattomat vangit ovat kieltoon tyytyväisiä.

Ennakolta on vaikea arvioida, miten vähäisiä tai laajoja näistä turvallisuusuhkista tulee.

Järjestyshäiriöihin ja salakuljetukseen varauduttaessa on huomattava seuraavat seikat:

Tukitoimet vähentävät tupakoinnin lopettamisen vieroitusoireita ja siten myös niistä aiheutuvia häiriöitä. Myös osittaiset tupakointirajoitukset aiheuttavat osalle vangeista vieroitusoireita, joista voi aiheutua tupakointikieltoa vastaavia järjestyshäiriöitä.

Rikosseuraamuslaitos on arvioinut kykenevänsä huolehtimaan vankilaturvallisuudesta myös tupakointikiellon tullessa voimaan. Rikosseuraamuslaitos ei ole esittänyt tarvitsevansa tähän lisämäärärahaa. Eduskuntakäsittelyn aikana on vielä pyydetty Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön turvallisuusasiantuntijoiden, Helsingin vankilan, Vantaan vankilan ja Jokelan vankilan arviot kiellon turvallisuusvaikutuksista. Vankiloiden arvio on se, ettei merkittäviä turvallisuusriskejä synny. Tähän myös Helsingin vankilan apulaisjohtaja Uuranmäki viittaa valiokunnalle antamassaan lisälausunnossa.

Osittaisista tupakointirajoituksista vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat ovat suurempi riski kuin tupakoinnin kiellosta aiheutuvat uhat. Jo nyt on myös tiedossa osittaisista tupakointirajoituksista aiheutuvien järjestyshäiriöiden ja turvallisuusuhkien mittaluokka. Esimerkiksi järjestysrikkomusilmoituksia kirjataan tupakoinnin vuoksi Helsingin vankilassa päivittäin. Tähän on viitattu Helsingin vankilan apulaisjohtajan lausunnossa lakivaliokunnalle. Helsingin vankilan arviot perustuvat vankilan tupakointijärjestelyjen pilotoinnista saatuihin käytännön kokemuksiin.

Edellä mainituista syistä voidaan arvioida, että tupakointikiellosta aiheutuvat turvallisuusuhat ovat vähäisempiä kuin osittaisista tupakointirajoituksista aiheutuvat uhat. Vankilaturvallisuuden kannalta ratkaisu on siten mahdollisista turvallisuusuhista huolimatta vaihtoehdoista paras.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan turvallisuusuhkiin pystytään varautumaan vankiloissa jo käytössä olevilla turvallisuusjärjestelyillä ja tarkastustoiminnalla, joita noudatetaan muidenkin päihderiippuvuuksien katketessa vankilassa. Rikosseuraamuslaitos ja usean vankilan turvallisuudesta vastaavat virkamiehet eivät pidä turvallisuusuhkien lisääntymistä merkittävänä. Näin ollen oikeusministeriö katsoo, ettei nimenomaisesti tupakointikiellosta aiheutuviin turvallisuusuhkiin varautuminen ei ennakolta arvioiden edellytä lisärahoitusta vankiloiden turvallisuustyöhön.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että käynnissä on muita hankkeita, joiden tavoitteena on yleinen vankilaturvallisuuden parantaminen. Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 6/2020 vp.). Esityksen yhtenä tavoitteena on parantaa Rikosseuraamuslaitoksen ja poliisin yhteistyötä vankeusaikaisen rikollisuuden estämisessä. Rikosseuraamuslaitokselle on myös asetettu vuosien 2020-2023 tulostavoitteeksi toimenpiteet erityisesti järjestäytyneen rikollisuuden vaikutuksen ehkäisemiseksi vankiloissa.

Edellä on erikseen käsitelty tupakoinnin tukitoimien järjestämiseen käytettäviä määrärahoja.

4 Kustannusten vertailu

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriötä erittelemään vertailtujen vaihtoehtojen kustannukset.

Oikeusministeriö toteaa, että kustannuksia on käsitelty edellä muistion eri kohdissa ja hallituksen esityksessä. Seuraavassa on yhteenveto ehdotetun tupakointikiellon kustannuksista, 1-3 kertaa päivässä järjestettävän tupakoinnin kustannuksista ja tupakointitiloihin perustuvan vapaan tupakointimahdollisuuden kustannuksista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että edellä kuvatulla tavalla kustannukset ovat vain yksi arviointiin vaikuttava seikka. Taulukossa kustannukset ovat euroa vuodessa.

	Tupakointikielto	Tupakointi 1-3 kertaa päivässä	Vapaa tupakointi
Vankiterveydenhuolto	250 000 (rahoitus vuoden 2021 talousarvioesityksessä)	250 000 (todennäköisesti tarve kuitenkin pienempi, koska tukitoimia tarvitaan vain omasta halustaan tupakoinnin lopettaville vangeille)	ei lisämäärärahatarvetta
Risen tukitoimet	175 000-650 000 (todellinen tarve tarkentuu käytännössä)	175 000-650 000 (todennäköisesti tarve kuitenkin pienempi, koska tukitoimia tarvitaan vain omasta halustaan tupakoinnin lopettaville vangeille)	ei lisämäärärahatarvetta
Risen turvallisuusmenot	ei lisämäärärahatarvetta	2 000 000 (tupakoinnin järjestämiseen ja valvontaan)	3 850 000 (jos tupakointi tulee järjestää myös yöllä)

Tupakointikopit	ei lisämäärärahatarvetta	600 000 euroa (osaan vankiloista tarvitaan tupakointitila, jos tupakointi 3 kertaa päivässä)	1 000 000 (tupakointikoppi vankiloiden jokaiselle osastolle)
Yhteensä enintään	900 000	3 500 000	4 850 000

5 Muut huomiot

5.1 Tupakointikieltojen soveltamisala eri tuotteisiin

Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos pitää tärkeänä, että vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevissa momenteissa viitataan siihen, mitä tupakkalain (549/2016) 73 §:ssä säädetään tupakointikiellon alaisista tuoteryhmistä. THL pitää mahdollisena, että tulevaisuudessa markkinoille tulee uusia tupakka- ja nikotiinituotteita, joiden käyttöä rajoitetaan tupakkalailla. Eri tuotteiden nimeltä mainitsemisen sijaan olisi tarkoituksenmukaista viitata tupakkalain tupakointikieltojen soveltamista koskevaan säännökseen.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely vastaa sisällöltään nykyistä tupakkalain 73 §:ää. On sinällään perusteltua, että kielto tulevaisuudessakin vastaa tupakkalakia. Oikeusministeriö katsoo kuitenkin, että vankien kannalta on perusteltua, että kiellon sisällöstä säädetään kokonaisuudessaan vankeuslain 7 luvussa ja hallussapitokieltojen osalta 9 luvussa ja tutkintavankeuslain 7 luvussa. Vankien kannalta on selkeintä, että heitä koskevista kielloista säädetään kokonaisuudessaan vankeuslaissa eikä osin viittauksilla tupakkalakiin.

Jos tupakkalain 73 §:ää tulevaisuudessa muutetaan tältä osin, on perusteltua tehdä vastaavat muutokset myös vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin. Oikeusministeriön tiedossa ei ole, että tällaisia muutoksia olisi valmisteilla.

5.2 Avolaitosten tupakointirajoitukset

Vankien vanhemmat ry katsoo, että vankien yhdenvertaisen kohtelun vuoksi tupakointirajoitusten tulisi olla samanlaiset suljetuissa vankiloissa ja avolaitoksissa.

Sosiaalityöntekijä Carleson esittää, että kiellon tulisi tasavertaisuuden vuoksi koskea myös avolaitoksia.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kanslian lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että esityksen perusteella avolaitosvankien mahdollisuus päästä tupakoimaan määräytyisi järjestyssäännön tai laitosten päiväjärjestysten mukaan. Lausunnossa kysytään, onko säädöstaso tällöin riittävä. Lausunnossa myös kiinnitetään huomiota oikeusasiamiehen ja apulaisoikeusasiamiehen ratkaisuihin, joissa on otettu esille päiväjärjestyksiä koskevan sääntelyn puutteita.

Oikeusministeriö toteaa, että koska avolaitoksissa tupakoinnista ei aiheudu samanlaisia ongelmia kuin suljetuissa vankiloissa, ei ole perusteltua kieltää tupakointia niissä. Yleisesti olosuhteet avolai-

toksissa ovat suljettuja vankiloita vapaammat ja vangeilla on monelta osin laajemmat oikeudet. Jokaisella vangilla on mahdollisuus päästä avolaitokseen vankeuslaissa säädetyin edellytyksin. Oikeusministeriö ei pidä esitystä ongelmallisena vankien yhdenvertaisen kohtelun kannalta.

Avolaitosten tupakointirajoitusten sääntelytekniikasta oikeusministeriö toteaa, että vankeuslain 15 luvun 1 §:n nojalla vankilan järjestyssäännössä voidaan antaa määräyksiä vankilan alueella liikkumisesta. Järjestyssääntöön kirjatun kiellon rikkomisesta voidaan määrätä kurinpitorangaistus. Liikkumisrajoituksia on osin myös avolaitosten päiväjärjestyksissä esimerkiksi tarkempien kellonaikojen osalta. Päiväjärjestyksen rikkomisesta ei voida määrätä kurinpitorangaistusta.

Esitystä valmisteltaessa katsottiin, että myös tupakointimahdollisuuksia koskevat määräykset olisivat vankeuslain 15 luvun 1 §:ssä tarkoitettuja liikkumisrajoituksia. Niitä koskevia kurinpitouhkaisia määräyksiä voitaisiin siten asettaa avolaitosten järjestyssäännöissä vankeuslain 15 luvun 1 §:n nojalla. Jos liikkumisrajoitukset perustuisivat päiväjärjestykseen, niiden rikkomisesta ei voitaisi määrätä kurinpitorangaistusta.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan tupakointia koskevien aikataulujen määritteleminen on perusteltua tehdä avolaitosten järjestyssäännöissä, joissa muistakin liikkumisrajoituksista määrätään. Näin tupakoinnin ajankohdat vastaisivat kaikissa avolaitoksissa muita liikkumisrajoituksia ja rajoitusten rikkomiseen liittyisi myös kurinpitouhka. Tupakointiajat olisivat käytännössä aamusta iltaan. Tarvittaessa järjestyssääntöihin olisi mahdollista lisätä myös mahdollisuus yöaikaiseen tupakointiin, jos sellainen osoittautuisi tarpeelliseksi.

Oikeusministeriö kiinnittää myös huomiota siihen, että käytännössä tupakointi avolaitoksissa on järjestetty näin tähänkin asti.

Mitä tulee kysymykseen päiväjärjestyksiä koskevan sääntelyn epäselvyydestä, asiaa on tarkoitus arvioida parhaillaan valmisteilla olevan vankeuslain muutostarpeiden arviomuistion yhteydessä.

5.3 Tupakkatuotteiden hallussapito

Vankien vanhemmat ry esittää, että tupakkatuotteiden hallussapito tulisi kieltää myös henkilökunnalta ja vierailijoilta.

Oikeusministeriö toteaa, että vankeuslain 17 luvussa on säännökset vankilaan tulevien henkilöiden turvatarkastuksesta, henkilöntarkastuksesta ja esineiden poisottamisesta. Näiden säännösten nojalla on mahdollista valvoa tupakkatuotteiden kuljettamista vankilaan. Vankeuslaissa tai tutkintavankeuslaissa ei ole perusteltua säätää muiden henkilöiden omaisuuden hallussapidosta 17 luvussa säädettyä laajemmin.

6 Lainmuutosten voimaantuloajankohta

Kriminaalihuollon tukisäätiö katsoo, että lain voimaantulolle pitäisi varata pidempi siirtymäaika.

Vankilavirkailijain liitto katsoo, että lainmuutosten voimaantulolle pitää olla tarpeeksi pitkä siirtymäaika.

Sosiaalityöntekijä Hanna Carleson pitää myös tärkeänä hyvää ennakointia ja lain täytäntöönpanon ajankohdan huomioimista, sillä keväällä 2021 on tulossa muitakin suuria muutoksia Rikosseuraamusalalla, kuten organisaationmuutoksia, vastuuvirkamiehen jalkauttaminen, uuden vankitietojärjestelmän käyttöönotto ym. Jos kerralla tulee paljon suuria muutoksia, on niiden toteuttaminen haasteellista niin henkilökunnalle kuin vangeillekin.

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen voimaantuloajankohta on tarkoitus asettaa siten, että tukitoimet ehditään valmistella ja niitä ehditään myös vapaaehtoisuuteen perustuen soveltaa ennen tupakointikiellon voimaantuloa. Myös vangeille on tiedotettava muutoksessa ja varattava riittävästi aikaa valmistautua muutokseen. Tämän voidaan arvioida vievän noin kuusi kuukautta. Kuitenkin on huomattava, että esityksen yksi keskeinen tavoite, eli tupakoimattomien henkilöiden terveyden suojelu, edellyttää muutoksen voimaantuloa mahdollisimman joutuisasti.

On tarkoituksenmukaista huomioida se, ettei esimerkiksi Roti-tietojärjestelmän käyttöönotto tapahdu samaan aikaan tupakointikiellon kanssa, kun lain voimaantuloajasta päätetään.

Lain tarkka voimaantuloajankohta on siten tarkoitus vahvistaa sellaiseksi, että täytäntöönpanon edellyttämät valmistelut ehditään tehdä.