

Eduskunnan lakivaliokunnalle**Hallituksen esitys eduskunnalle vankeuslain ja tutkintavankeuslain tupakointia koskevien säännösten muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 165/2020 vp.) täydentämisestä****Vastine lakivaliokunnalle annettuihin lausuntoihin**

Oikeusministeriön käytettävissä ovat olleet eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian, sosiaali- ja terveysministeriön, valtiovarainministeriön, Rikosseuraamuslaitoksen, Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen, Valviran, Pohjois-Suomen aluehallintoviraston, Vankiterveydenhuollon yksikön, Helsingin vankilan apulaisjohtaja Tero Uuranmäen, Turun vankilan, Psykiatrisen vankisairaalan ylilääkäri Hannu Lauerman, Vankilavirkailijain liiton, Kriminaalihuollon tukisäätiön, Vankien vanhemmat ry:n ja professori Sakari Melanderin lausunnot sekä Vankiterveydenhuollon yksikön ja professori Melanderin lisälausunto.

Oikeusministeriö toteaa, että kaikissa lausunnoissa kannatettiin esityksen peruslähtökohtaa siitä, että tupakointi vankiloissa tulee järjestää siten, ettei tupakansavusta aiheudu haittaa tupakoimattomille henkilöille. Useimmissa lausunnoissa ehdotettuja sääntelyratkaisuja kannatettiin kokonaisuudessaan. Lausunnoissa esitettiin kuitenkin seuraavia huomioita.

1 Tupakointi suljetussa vankilassa***Tupakointitilat***

Professori Sakari Melander kiinnittää huomiota tupakoinnin rajoittamisen oikeasuhtaisuuteen. Lausunnon mukaan yksiselitteisesti niin sanotun normaalisuuden periaatteen mukaista ei liene, jos vankille sallitaan mahdollisuus tupakointiin vain kerran päivässä. Edellä todettu huomioon ottaen tarkoituksenmukainen ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta perustellumpi vaihtoehto saattaisi olla erillisten tupakointitilojen sijoittaminen vankiloihin, joissa voitaisiin vankilan muun ohjelman sen salissa tupakoida ulkona tapahtuvan tupakoinnin ohella. Esityksen perustelut (s. 4) eivät ole täysin vakuuttavat suhteessa siihen, etteikö tupakointitiloja voitaisi sijoittaa suljettuihin vankiloihin tavalla, joka ei mahdollista muiden altistumista tupakansavulle. Lisälausunnossaan professori Melander pitää tupakointitilojen käyttöä ongelmallisena. Koska kysymys on kuitenkin huomattavasta

itseäänäämis-oikeuteen puuttuvasta sääntelystä, ehdotetun sääntelymallin toimivuutta olisi Melanderin mielestä syytä seurata ja jos tupakointitiloihin liittyvät ongelmat on mahdollista ratkaista, sääntelyä on tältä osin syytä jatkossa tarkistaa.

Oikeusministeriö toteaa, että tupakoinnin rajoittamisen oikeasuhtaisuuden kannalta on perusteltua, että tarpeettomia rajoituksia ei aseteta. Tästä syystä ehdotettu sääntely mahdollistaisi myös vähimmäistasoa laajemmat tupakointimahdollisuudet, jos vankilan muu toiminta ja turvallisuus sen sallivat.

Oikeusministeriö ei kuitenkaan pidä sisätilojen tupakointitilojen käyttöönottoa keinona lisätä tupakointimahdollisuuksien määrää.

Tupakointitilojen keskeisin ongelma on se, että perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella järjestely pitäisi toteuttaa siten, etteivät ulkopuoliset altistu tupakansavulle. Vankilan olosuhteet ovat sellaiset, että tupakointitilan toimivuutta on erittäin vaikea taata. Työterveyslaitoksen vankiloissa tekemät mittaukset viittaavat siihen, että tupakointitila ei välttämättä olennaisesti vähennä tupakansavun määrää osaston tiloissa. Myös vankiloista valmistelun aikana saadut näkemykset viittaavat siihen, että tupakointitila voi jossain määrin vähentää tupakansavun määrää tiloissa, muttei kuitenkaan poistaa sitä kokonaan. Näin ollen olisi hyvin epävarmaa, pystyttäisiinkö tupakointi järjestämään perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla.

Tupakointitiloissa olisi myös käytännössä erittäin vaikeaa tehdä sellaisia järjestelyjä, joiden avulla esittäisiin tupakointi muissakin sisätiloissa.

Edelleen tupakointitilat eivät suoranaisesti lisääisi tupakointiin käytettävissä olevaa aikaa. Tupakointitiloissa tupakointiin olisi varattava järjestyssääntöihin ja päiväjärjestyksiin tietty aika. Oikeusministeriö pitää parempana ratkaisuna sitä, että jos vankilassa on mahdollisuus varata useampia tupakointimahdollisuuksia, tupakointi tapahtuisi tällöin ulkotiloissa.

On myös kiinnitettävä huomiota siihen, että tupakointitilojen laajamittainen hankinta vankiloiden osastoille on kallista. Niistä aiheutuvat vuotuiset kustannukset olisivat enimmillään miljoona euroa, jos tiloja hankittaisiin kaikille osastoille.

Oikeusministeriö viittaa myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossaan esittämiin seikkoihin.

Edellä mainitusta syistä vankien tupakoinnin rajaaminen yksinomaan ulkotiloihin on oikeusministeriön käsityksen mukaan hyväksyttävää ja oikeasuhtaista. Lain voimaantulon jälkeen tupakointijärjestelyjen toimivuutta on syytä seurata.

Tupakointikertojen määrä

Vankilavirkailijain liitto katsoo, että tupakoinnin järjestäminen pitää toteuttaa ainoastaan kerran päivässä yhden ulkoilun aikana.

Vankien vanhemmat ry kritisoi sitä, että tupakointi olisi pääsääntöisesti mahdollista vain kerran päivässä. Tupakointikertoja tulisi pystyä järjestämään useampia. Ehdotettu järjestely pakottaa vangit valitsemaan tupakoinnin ja ulkoliikunnan välillä.

Kriminaalihuollon tukisäätiö katsoo, että tupakoinnin rajoitus osuu kipeimmin hyvin suljetuissa oloissa oleviin, jotka viettävät paljon aikaa selleissään ja joilla on vain vähän toimintamahdollisuuksia. Tupakointi on ollut keino kuluttaa aikaa tilanteissa, jossa ei ole mitään tekemistä. Tupakoinnin rajoittamisen haitat olisivat huomattavasti vähäisempiä, mikäli vangeille pystyttäisiin järjestämään mielekästä ja kuntouttavaa toimintaa nykyistä useammin ja laajemmin.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettujen säännösten nojalla tupakointi voidaan sallia useammin kuin kerran päivässä. Laissa säädettäisiin vähimmäistasoksi ulkoilun yhteydessä tapahtuva tupakointi, joka olisi turvattava kaikille vangeille. Samalla tavalla on säädetty jo nykyisin ulkoilun vähimmäistaso.

Edelläkin mainituista rajoitusten oikeasuhtaisuussyistä ei ole perusteltua rajoittaa tupakointia suljetuissa vankiloissa kategorisesti yhteen kertaan päivässä. Oikeasuhtaisuuden kannalta on perusteltua, että tupakointimahdollisuudet voivat olla laajemmat, jos muu toiminta ja turvallisuus sen sallivat.

Toisaalta oikeusministeriö ei pidä perusteltuna säädösperusteisesti asettaa tupakoinnin vähimmäistasoa yhtä päivittäistä kertaa korkeammalle. Myöskään perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan ole edellyttänyt tällaista sääntelyä.

Oikeusministeriö pitää ehdotettua sääntelyä hyväksyttävänä ja oikeasuhtaisena seuraavista syistä:

Vankiloissa kaikki toiminta tapahtuu vankilan järjestyssäännössä ja osastojen päiväjärjestyksissä määrättyjen aikataulujen mukaan. Näissä aikatauluissa on sovittava yhteen koko vankilan toiminta siten, että kaikkien vankien toiminnot saadaan järjestettyä ja vankien turvallisuudesta voidaan huolehtia. Tyypillisesti toiminnot järjestetään osastoittain. Jo nykyisten toimintojen sovittaminen riittävässä laajuudessa aikatauluihin on haastavaa. Useiden tupakointikertojen lisääminen aikatauluihin voisi varsinkin suljetummissa vankiloissa vaikeuttaa vankilan päivittäistä toimintaa huomattavasti.

Osa vankiloiden osastoista on sellaisia, että yhtä useampien tupakointikertojen järjestäminen voisi aiheuttaa turvallisuusriskejä. Tällaisia osastoja ovat esimerkiksi tutkintavankilan osastot, joille sijoituille on asetettu yhteydenpitorajoituksia. Tällaisilla osastoilla tutkintavankien kaikki toiminta voidaan joutua järjestämään yksin, mikä tarkoittaa sitä, ettei useampi tupakointikerta ulkotiloissa ylipäänsä ole mahdollista. Vastaavanlaisia haasteita voi olla muillakin korkeampaa turvallisuustasoa edellyttävillä osastoilla kuten varmuusosastoilla ja tehostetun valvonnan osastoilla.

Kysymys on myös resursseista. Vankeuslaissa säädettyjen velvoitteiden toteuttaminen on nykyisillä resursseilla haastavaa. Valtioneuvoston selonteossa oikeudenhoidosta todetaan, että ”Rikosseuraamuslaitos ei kykene toteuttamaan rangaistusten täytäntöönpanolainsäädännön asettamia velvoitteita, mikäli resurssit säilyvät nykyisen kehyspäättöksen mukaisella tasolla. Toimintakyvyn turvaamiseksi sekä toiminnan tuloksellisuuden, turvallisuuden ja vaikuttavuuden ylläpitämiseksi Rikosseuraamuslaitokselle tulisi osoittaa yhteensä 400 htv:n lisäresurssi vuoteen 2027 mennessä.”

Kuten esityksessä on seikkaperäisesti kuvailtu useampaan päivittäiseen tupakointikertaan velvoittava sääntely voisi useissa vankiloissa tarkoittaa sitä, että vankien muita toimintoja olisi vähennettävä. Tällainen sääntely ei olisi perusteltua vankeuslain 1 luvun 1 §:ssä säädettyjen tavoitteiden kannalta. Oikeusministeriö pitää perustelluimpana, että käytettävissä olevien resurssien puitteissa pyritään ensi sijassa turvaamaan sellaiset toiminnot, jotka lisäävät vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan ja osaltaan myös toteuttavat vangin itsemääräämisoikeutta. Tällaisia toimintoja ovat erityisesti päivittäiset toimintamahdollisuudet, vapaa-ajantoimintamahdollisuudet, ruokailut ja yhteydenpitomahdollisuudet vankilan ulkopuolelle. Oikeusministeriö pitää tällaisia toimintamahdollisuuksia itsemääräämisoikeuden näkökulmasta painavampina kuin tupakoinnin laajempaa mahdollistamista.

Oikeusministeriö viittaa myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossaan esittämiin seikkoihin.

Vankien vanhemmat ry katsoo, että ehdotettu järjestely pakottaa vangit valitsemaan tupakoinnin ja ulkoliikunnan välillä.

Oikeusministeriö toteaa, että nykyisinkin vangit voivat itse päättää, mitä ulkoilun aikana tekevät. Ulkoilun aikana on yleensä mahdollista harrastaa ulkoliikuntaa, vain oleskella muiden vankien kanssa mutta myös tupakoida. Jatkossakin vangilla on mahdollisuus itse päättää, mitä ulkoilun aikana tekee. Jos vanki haluaa käyttää koko ulkoiluajan tupakoidakseen, hänellä on tähän oikeus. Oikeusministeriö korostaa sitä, että vangilla on myös mahdollisuus tupakoinnin lopettamisen tai vähentämisen tukeen, jonka avulla päivittäisen tupakoinnin määrää on mahdollista ainakin vähentää.

Tupakoinnin epääminen

Professori Melander ehdottaa, että vangin itsemääräämisoikeuteen liittyvistä syistä saattaisi olla syytä arvioida, olisiko vangille, jonka oikeus ulkoiluun on evätty, mahdollista järjestää oikeus tupakointiin muulla tavoin kuin ulkoilun yhteydessä, jos tämä voidaan toteuttaa vankilan henkilökunnan tai muiden vankien turvallisuudesta huolehtien.

Oikeusministeriö toteaa, että ulkoilu voidaan evätä, jollei vangin terveydentila taikka vankilan järjestykseen tai turvallisuuteen liittyvä erityisen painava syy ole esteenä. Kynnys ulkoilun epäämiseen on korkea, ja epääminen on verrattain harvinaista. Epäämistilanteet liittyvät tyypillisesti vangin aggressiiviseen käytökseen, jonka seurauksena häneen voidaan joutua kohdistamaan vankeuslaissa säädettyjä turvaamistoimenpiteitä.

Ulkoilun epäämistilanteet ovat siten pääsääntöisesti sellaisia, että myöskään tupakoinnin järjestäminen ole turvallisuussyistä mahdollista. Oikeusministeriö ei pidä mahdollisena säännösten laatimista siten, että näissä tilanteissa erikseen arvioitaisiin sitä, voidaanko tupakointi kuitenkin jollain edellytyksillä sallia. Tällainen sääntely olisi erittäin vaikeasti sovellettavissa etenkin, kun kyse on tilanteista, joissa ratkaisut joudutaan tekemään nopeasti.

Sinällään ulkoilun epäämistä koskeva säännös ei estä sitä, etteikö vankia voitaisi päästää ulkoilemaan ja tupakoimaan nopeastikin sen jälkeen, kun epäämisen aiheuttanut peruste on päättynyt. Sääntely ei myöskään estä sitä, että vangin käyttöön annetaan nikotiinikorvaustuotteita ulkona tupakoinnin sijasta.

Ehdotetun tupakointijärjestelyn haitalliset vaikutukset

Helsingin vankilan apulaisjohtaja Uuranmäen lausunnossa kuvataan nykyistä tilannetta Helsingin vankilassa. Vankilassa tupakointia on rajoitettu kolmeen kertaan päivässä. Vankilassa esiintyy paljon tupakointimääräysten rikkomista eli niin sanottua salatupakointia vankilan sisätiloissa. Uuranmäki katsoo, että uusi laki helpottaisi tupakoinnin valvontaa.

Turun vankilan lausunnon mukaan tupakka on väistämättä erittäin tärkeä rauhoittumis- ja stressinlievityskeino suljetun vankilan oloissa ja sen poistaminen aiheuttanee varmasti levottomuutta ja haasteita vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle.

Psykiatrisen vankisairaalan ylilääkärin Hannu Lauerma kiinnittää huomiota siihen, että vangit voivat pyrkiä saamaan nikotiinikorvaustuotteita, vaikkeivät oikeasti tarvitsisi niitä.

Oikeusministeriö toteaa, että lausunnoissa mainittuja haittavaikutuksia voi vankiloissa ilmetä. Asiaa on käsitelty alkuperäisessä ja täydentävässä esityksessä.

On epätodennäköistä, että ehdotetulla tupakointijärjestelyllä voitaisiin täysin estää niin sanottua salatupakointia vankien selleissä. Ehdotetulla järjestelyllä näitä haittoja voidaan kuitenkin vähentää esimerkiksi Helsingin vankilan nykyisestä tilanteesta.

Todennäköisesti muutos tulee myös aiheuttamaan tyytymättömyyttä vangeissa etenkin alkuvaiheessa. Rikosseuraamuslaitos on esitystä valmisteltaessa arvioinut, että tästä aiheutuvat turvallisuusriskit kyetään torjumaan. Oikeusministeriö korostaa myös sitä, että tupakoinnin lopettamisesta tai vähentämisestä aiheutuvia vieroitusoireita voidaan vähentää ehdotetuilla tukitoimilla.

On myös mahdollista, että osa vangeista pyrkii saamaan nikotiinikorvaustuotteita tarvetta enemmän tai käyttämään niitä muuten väärin esimerkiksi kaupankäynnin välineenä. Oikeusministeriö toteaa, että korvaustuotteiden antaminen tulisi jatkossa perustumaan terveydenhuollon ammattilaisen lääketieteelliseen arvioon. Tuotteita ei siten saisi vapaasti eikä sellaista määrää kuin haluaisi. Rikosseuraamuslaitoksella on myös mahdollisuus puuttua esimerkiksi vankien väliseen painostukseen. Näillä keinoin voitaneen estää laajemmat väärinkäyttörytykset.

Kaiken kaikkiaan lainmuutoksen vaikutuksia on tarkkaan seurattava sekä välittömästi muutoksen jälkeen että pidemmällä aikavälillä. Tarvittaessa muutoksesta aiheutuviin haittoihin voidaan reagoida ensi sijassa Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiterveydenhuollon käytettävissä olevin keinoin.

2 Tupakoinnin lopettamisen tukitoimet

Tukitoimien käytännön järjestäminen

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä ei ole tuotu selkeästi esille, miten nikotiinikorvaushoito on tarkoitus toteuttaa vankiloissa. Epäselväksi jää edelleen, antaaako valvontahenkilöstö vankilaan saapuvalle vangille nikotiinikorvaushoitovalmisteita.

Turun vankilan mielestä on tärkeää, että vanki saisi heti saapuessaan tupakasta vieroitus tuotteita, koska vasta saapuneet vangit ovat usein huonokuntoisia ja vieroitusoireisia.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetussa laissa säädetään vangin oikeudesta saada lääketieteellisten tarpeidensa mukaista hoitoa tupakoinnista vieroittautumiseen. Laissa ei säädetä eikä ole tarpeenkaan säätää siitä, miten Rikosseuraamuslaitos ja Vankiterveydenhuollon yksikkö käytännössä järjestävät tuen antamisen. Tällaiset käytännön järjestelyt kuuluvat näiden viranomaisten toimivaltaan ja sovittaviksi.

Kuitenkin ehdotetun sääntelyn nojalla on selvää, että tarvittavaa tukea tarjotaan vankilaan saapumisesta alkaen.

Mitä tukitoimien piiriin kuuluu?

Professori Melander esittää, että perustuslakivaliokunnan edellyttämä oikeus nikotiinikorvaustuotteisiin, lääkahoitoon ja muuhun tukeen tosiasiallisesti toteutuisi, ehdotetun sääntelyn täsmentämistä olisi vielä syytä harkita, esimerkiksi mainitsemalla siinä nimenomaisesti perustuslakivaliokunnan mainitsemat tupakoinnin lopettamisen tukitoimet.

Lisälausunnossaan professori Melander katsoo, että tupakoinnin merkittävän vähentymisen aiheuttamia vieroitusoireita aiheutunee kuitenkin myös niille vangeille, joiden suhteen lääketieteellistä tarvetta hoitoon tupakoinnista vieroittautumiseksi ei ole todettu. Ehdotettu sääntely ei ota huomioon tällaisten vankien oikeutta nikotiinikorvaustuotteisiin ja muuhun tukeen. Ehdotettua sääntelyä ei näin Melanderin mielestä voida pitää eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellyttämän mukaisena, minkä lisäksi tupakoinnin sallimista vähintään kerran päivässä koskevan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa olisi perusteltua säännösperustaisesti turvata vangin oikeus nikotiinikorvaustuotteisiin myös muissa kuin lääketieteellisesti todetun asiaa koskevan tarpeen tilanteissa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että on mahdollista, että säännöllisesti tupakoiva henkilö kärsii vieroitusoireista jo silloinkin, jos hänet pakotetaan vähentämään tupakointia nyt esitetyn kaltaisesti yhteen ajankohtaan vuorokaudessa. Esitetystä lakitekstistä ei selvästi käy ilmi, syntyykö myös tässä tilanteessa oikeus vankeuslain 10 luvun 1 §:ssä ehdotettuun lääketieteellisten tarpeiden mukaiseen hoitoon eli onko kyseessä tällöinkin lain tarkoittama tupakoinnista vieroittautuminen? Säännöskohtaisissa perusteluissa tämä tilanne on kuitenkin huomioitu.

Psykiatrisen vankisairaalan ylilääkärin Hannu Lauerma pitää ongelmallisena sitä, että jos Vankiterveydenhuolto päättäisi ilmaisen nikotiinikorvaushoidon jatkamisesta yleisesti suositellun kolmen kuukauden jälkeen, ratkaisu on huomattavan ongelmallinen esimerkiksi siksi, että korvaushoidon tarvetta on vaikea arvioida ja vangit voivat pyrkiä pyytämään korvaushoitotuotteita, vaikkei niihin olisi tarvetta joko jatkaakseen tupakointia tai käyttääkseen ilmaisia korvaustuotteita vaihdon välineenä vankilassa. Lauerma esittää, että ilmaiset korvaustuotteet rajattaisiin kolmen kuukauden aikaan.

Valvira toteaa, että nikotiinikorvaustuotteita annetaan vankilassa tällä hetkellä kolmen kuukauden ajan. Tämän ajan ei tulisi lyhentyä nykyisestä lainmuutosten myötä.

Vankiterveydenhuollon yksikkö toteaa, että vankilaoiloissa tilanteissa, joissa tupakointia rajoitetaan eikä vanki halua lopettaa tupakointia, mutta kokee kuitenkin vieroitusoireita, nikotiinikorvaushoito kuuluu vangin itsensä, ei terveydenhuollon kustantamaksi.

Oikeusministeriö viittaa hallituksen esityksessä todettuun. Vangin oikeus maksuttomiin tukitoimiin perustuu lääketieteelliseen arvioon, joka tehdään käypä hoito-suositusta noudattaen. Oikeusministeriön käsityksen mukaan käypä hoito-suositus kattaa paitsi tuen tupakoinnin lopettamiseen myös tupakoinnin vähentämiseen ja tämä on ollut lähtökohtana esitystä valmisteltaessa. Tukitoimet eivät kuitenkaan kata sitä, jos vanki haluaa käyttää nikotiinikorvaustuotteita pysyvästi tupakan korvikkeena. Tällainen tuki ei ole lääketieteellisesti perusteltua eikä myöskään nikotiinikorvaustuotteiden käyttöohjeiden mukaista. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna sellaista sääntelyä, että nikotiinikorvaustuotteita annettaisiin vangeille lakisääteisesti vastoin niiden käyttöohjeita, eli vangin lääketieteellisistä tarpeista poiketen.

Koska esitetyt säännösmuutokset tarkoittavat sitä, että vangin voi olla pakko vähentää päivittäin tupakoimaansa tupakkamäärää, oikeusministeriö pitää tältäkin kannalta perusteltuna, että tukitoimia tarjotaan maksuttomasti myös tupakoinnin vähentämiseen niin, että mahdolliset vieroitusoireet lievenevät. Esitetyt määrärahat on myös mitoitettu siten, että tämä voidaan toteuttaa.

Kuten todettua vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin ehdotetut säännökset kattavat perustuslakivaliokunnan mainitsevat tukitoimet. Oikeusministeriö ei pidä perusteltuna luetella yksittäisiä tukitoimia laissa. Ministeriön käsityksen mukaan tällainen sääntely olisi tarpeettoman yksityiskohtaista, eikä tällaisella tarkkuudella ole säädetty vankien muidenkaan sairauksien tai riippuvuuksien hoidosta. On myös huomioitava, että käypä hoito –suositukset voivat muuttua, mikä saattaisi aiheuttaa tarpeen muuttaa myös vankeuslakia ja tutkintavankeuslakia.

Samoista syistä oikeusministeriö ei pidä perusteltuna säätää maksuttomille nikotiinikorvaustuotteille sen enempää vähimmäis- kuin enimmäisaikaakaan. Niiden käytön kesto tulee arvioida käypä hoito –suosituksen ja tuotteiden käyttöohjeiden mukaan jokaiselle tukea tarvitsevalle vangille. Käytännössä käyttöohjeita noudattamalla nikotiinikorvaustuotteiden annostusta alennetaan vähitellen, kunnes se voidaan lopettaa kokonaan. Näin ollen ei voi syntyä sellaista tilannetta, että nikotiinikorvaustuotteita annettaisiin vangille määräämättömäksi ajaksi.

3 Määrärahat

Valvonta

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksessä tulisi yksilöidä tarkemmin mitoitusperusteet kustannusvaikutuksille ja arvioida sitä, miltä osin resursointitarpeet ovat katettavissa hallinnonalan sisäisin kohdennuksin ja esimerkiksi Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa kehittämällä.

Vankilavirkailijain liitto toteaa, että ilman henkilöstön lisäämistä ei pystytä toteuttamaan tupakoinnin rajoittamista ja sen takia pysyvä rahoitus pitää saada.

Turun vankila näkee, että esityksessä mainittu 2-3 henkilötövuotta jokaiseen suljettuun vankilaan ei kata koko laitoksen tarvetta, eikä voida luottaa siihen, että nämä henkilötövuodet realisoituvat, kun tälläkin hetkellä valvontasektori ei ole täyttä resurssia käytössä. Jo kerran päivässä tupakointi kuitenkin vaatii lisäresurssia valvonnalle, jotta voidaan taata jo nykyisten toimintojen järjestäminen ongelmitta päiväjärjestysten mukaan. Vaikka henkilökuntaresurssia saataisiin lisää, on kuitenkin vaarana, että tupakoinnin mahdollistamiseen kuluu kohtuuttomasti aikaa, varsinkin kun henkilöstöresurssit ovat tälläkin hetkellä hyvin rajalliset.

Oikeusministeriö toteaa, että tupakoinnin valvonnan määräraahatarve on arvioitu yhdessä Rikosseuraamuslaitoksen kanssa. Ehdotetut määrärahat vuodelle 2023 vastaavat Rikosseuraamuslaitoksen esittämää. Laskelmat perustuvat siihen, kuinka paljon lisähenkilötöä kuluu ulkoilun yhteydessä tapahtuvaan tupakkatuotteiden käsittelyn järjestämiseen. Tällaista täysin uutta valvontatoimintaa ei ole mahdollista toteuttaa hallinnonalan sisäisin kohdennuksin eikä Rikosseuraamuslaitoksen toimintaa kehittämällä. Ilman riittävää määrärahaa riski tupakoimattomien henkilöiden altistumisesta tupakansavulle kasvaa.

Yhteensä rahoitus kattaa 40 henkilötövuotta. Rikosseuraamuslaitoksen on arvioitava, miten se jakautuu eri vankiloihin. On selvää, että suuremmissa vankiloissa, kuten Turun vankilassa, henkilötövuositarve on suurempi kuin pienemmissä vankiloissa.

Koska kysymystä on pysyvästä toiminnasta, oikeusministeriö pitää tärkeänä, että myös rahoitus niin tupakoinnin valvontaan kuin tukitoimiinkin on pysyvä. Tätä tullaan esittämään kehiksiin vuosille 2024-2027.

Rikosseuraamuslaitoksella on paitsi näiden lainmuutosten myös Vantaan vankilan laajentamisen ja seksuaalirikoslainsäädännön uudistuksen vuoksi tarve palkata lisähenkilöstöä

Koulutetun henkilöstön saatavuuteen liittyvät ongelmat on tiedostettu ja Rikosseuraamuslaitos on ryhtynyt toimiin tilanteen parantamiseksi. Rikosseuraamusalan koulutuskeskuksen opiskelijamäärää nostetaan 80:stä 120:een vuodessa ja opinnot voi ensi vuoden alusta alkaen aloittaa kahdesti vuodessa. Lisäksi tehostetaan alalla jo olevan, kouluttamattoman valvontahenkilökunnan hakeutumista perustutkintokoulutukseen. Rikosseuraamuslaitos on myös käynnistänyt koulutusyhteistyön Ylä-Savon ammattiopiston ja Turun ammatti-instituutin kanssa, mikä mahdollistaa uuden oppisopimuskoulutusväylän alalle. Näiden toimenpiteiden avulla koulutetun henkilökunnan saatavuus parantunee vähitellen.

Tukitoimet

Pohjois-Suomen aluehallintovirasto pitää perusteltuna, että esityksen toteuttamiseen varataan perustuslakivaliokunnan lausunnossaan edellyttämä rahoitus tupakoinnin lopettamisen tukitoimiin.

Valviran näkemyksen mukaan lääkehoitoa vuosittain tarvitsevaksi arvioitu 500 vangin määrä vaikuttaa pieneltä, koska se vastaa vain noin neljäsosaa tupakoivista vangeista.

Kriminaalihuollon tukisäätiö pitää erittäin tärkeänä jokaisen vangin tuen tarpeen arviointia Vankiterveydenhuollon yksikössä (käytännössä ilmeisesti ainakin vankilaan tulevien osalta terveystarkastuksen yhteydessä) ja arvion perusteella tehtävää tuen kestoa. Edelleen kriminaalihuollon tukisäätiö

katsoo, ettei tukitoimien rahoitukseen ilmeisesti kuitenkaan sisälly lisähenkilöstön palkkaamista vaan lähdetään siitä, että erityishenkilöstö osallistuisi olemassa olevien tehtäviensä lisäksi vankien tukiryhmiin ja vieroitusoireiden käsittelyyn. Erityishenkilöstön työmäärä on kohtuuton jo tällä hetkellä eivätkä kaikki apua ja tukea tarvitsevat vangit tule autetuiksi.

Vankiterveydenhuollon yksikkö esittää, että inflaatiovaikutuksen vuoksi lääkehoitoon varattua määrärahaa korottaa 10 prosentilla, yhteensä 110 000 euroon.

Oikeusministeriö toteaa, että kuten valvonnankin rahoitus, myös tupakoinnin lopettamisen tukitoimiin esitetty rahoitus perustuu Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiterveydenhuollon yksikön arvioon. Oikeusministeriön käsityksen mukaan rahoitus on riittävä turvaamaan perustuslakivaliokunnan edellyttämät säännösmuutokset tukitoimien järjestämisestä.

Lisämäärärahaa on varattu nikotiinikorvaustuotteisiin ja lääkehoitoon sekä niin Rikosseuraamuslaitoksen kuin Vankiterveydenhuollon yksikönkin toteuttamiin tukitoimiin (yksilöohjaus ja ryhmäohjaus sekä muun henkilökunnan tukeminen). Näin ollen tukitoimien järjestäminen ei jää nykyisen erityishenkilöstön vastuulle, vaan tähän on varattu lisämäärärahaa.

Vuonna 2023 tukitoimien aloittamisajankohtaa voidaan jäljempänä kuvatulla tavalla porrastaa, joten oikeusministeriö katsoo, ettei vuoden 2023 täydentävässä talousarvioesityksessä esitettyjä määrärahoja ole tarpeen muuttaa Vankiterveydenhuollon yksikön inflaatioon liittyvän huomion vuoksi.

Tukitoimien järjestämisen pysyvää rahoitusta on tarkoitus esittää tulevassa kehysvalmistelussa. Tässä yhteydessä on mahdollista arvioida tarvetta tehdä inflaatiosta aiheutuvia korjauksia määrärahasoon. Yleisemminkin tukitoimiin varattujen määrärahojen riittävyyttä on seurattava.

Valvira toteaa, että kaikissa vankiloissa ei tällä hetkellä ole terveydenhuoltohenkilökuntaa viikonloppuisin. Tällöin tuen tarve ei vangen saapuessa välttämättä perustu lääketieteelliseen arviointiin.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että tukitoimien tarve arvioidaan mahdollisimman pian vangen saapuessa vankilaan. Kansainvälisten suositusten mukaan terveydenhuollon ammattihenkilön tulisi tavata vanki 24 tunnin kuluessa vankilaan saapumisesta. Tällä hetkellä tämä vaatimus ei täysin toteudu.

Eduskunta on kuitenkin vastikään käsitellyt hallituksen esityksen eduskunnalle laiksi terveydenhuoltolain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 74/2022 vp. EV 150/2022 vp.). Eduskunnan hyväksymillä lainmuutoksilla hoitoonpääsyn määräaikoja yleisessä terveydenhuoltolainsäädännössä lyhennettiin. Muutokset koskevat myös Vankiterveydenhuollon yksikköä. Esityksen perusteella Vankiterveydenhuollon yksikölle tullaan varaamaan rahoitus, joka jatkossa mahdollistaa paitsi vangen hoitoonpääsyn myös vangen niin sanotun tulotarkastuksen tekemisen kansainvälisten suositusten edellyttämällä tavalla.

Myös nyt käsiteltävän esityksen yhteydessä Vankiterveydenhuollon yksikön määrärahoja lisättäisiin nimenomaan tupakointiin liittyvien tukitoimien järjestämiseen kolmella henkilötyövuodella.

Mainituista syistä voidaan arvioida, että jatkossa vankilaan saapuvan vangin tarve tupakoinnin lopettamisen tukitoimille pystytään arvioimaan verrattain nopeasti. Rikosseuraamuslaitoksen ja Vankiterveydenhuollon yksikön kesken voitaneen sopia, annetaanko nikotiinikorvaustuotteita vangeille jo ennen terveydenhuoltohenkilökunnan tulotarkastusta.

4 Muut huomiot

Tupakointikiellon soveltamisala

Valvira katsoo, että tupakkalain 2 §:n 38 kohdan mukaan tupakkalaissa tarkoitetaan tupakoinnilla poltettavaksi tai muutoin kuumennettavaksi tarkoitettua tupakkatuotteen käyttämistä. Ehdotetun säännöksen ulkopuolelle jäisi siten kuumennettavaksi tarkoitettua tupakkatuotteen käyttäminen, mikä voi aiheuttaa tupakkalain mukaisista tupakointikielloista poiketessaan epäselvyyttä ja heikentää työntekijöiden ja muiden henkilöiden suojelua ympäristön tupakansavulta. Kuumennettavan tupakkatuotteen käytöstä syntyy nikotiinipitoista höyryä samalla tavoin kuin sähkösavukkeen käyttämisestä, ja sääntelyä on aiheellista arvioida myös yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta. Valvira katsoo, että säännös sisältää lisäksi päällekkäisyyttä tupakkalain 2 §:n 38 kohtaan ja 73 §:ään, jolloin viittaus tupakkalakiin voi olla aiheellinen vaihtoehto.

Oikeusministeriö toteaa, että kielletyistä tupakkatuotteista säättäminen vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa on perusteltua sääntelyn selkeyden näkökulmasta. Koska vankeuslaki ja tutkintavankeuslaki sisältävät muutenkin kokonaisuudessaan vankilatupakointia koskevan sääntelyn, ei ole ministeriön mielestä perusteltua viitata osittain tupakkalakiin. Myös vankien näkökulmasta on selkeintä, että asiaa koskeva sääntely sisältyy vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin.

Vankiloissa tupakointi koskee käytännössä poltettavia tupakkatuotteita eikä ainakaan toistaiseksi ole noussut esille kysymyksiä kuumennettavista tupakkatuotteista. Käytännössä vankiloissa on hallussapitosäännösten perusteella arvioitava, onko tällaisten kuumennettavien tuotteiden antaminen vankien haltuun ylipäänsä mahdollista. On kuitenkin totta, että tupakkalain 2 §:n 38 kohdan ja 73 §:n mukaan tupakointi ja tupakkalain mukaiset tupakointikiellot käsittävät myös kuumennettavat tupakkatuotteet, joista voi aiheutua vastaavanlaisia haittoja kuin poltettavistakin tupakkatuotteista. Sääntelyn yhdenmukaisuuden vuoksi oikeusministeriö ehdottaa, että vankeuslain 7 luvun 6 a §:ää ja tutkintavankeuslain 3 luvun 5 a §:ää täydennettäisiin maininnalla kuumennettavista tupakkatuotteista seuraavasti:

1. lakiehdotus

7 luku

6 a §

Tupakointi vankilassa

Tupakointi on kielletty vankilan sisätiloissa. Kielto koskee poltettavaksi tai muutoin kuumennettavaksi tarkoitettuja tupakkatuotteita, poltettavaksi tarkoitettuja kasviperäisiä tuotteita sekä sähkösavukkeita.

Suljetussa vankilassa vangille on annettava mahdollisuus tupakoida kerran päivässä 6 §:ssä tarkoitettua ulkoilun ajan, jollei ulkoilua ole eväty. Tupakointi voidaan järjestää ulkotiloissa useammin, jos se on mahdollista vaarantamatta vankilan muuta toimintaa tai vankilan järjestystä ja turvallisuutta.

Avolaitoksessa vangille on annettava mahdollisuus tupakoida päivittäin ulkotiloissa niin usein kuin se on mahdollista vaarantamatta vankilan muuta toimintaa tai vankilan järjestystä ja turvallisuutta.

2. lakiehdotus

3 luku

5 a §

Tupakointi vankilassa

Tupakointi on kielletty vankilan sisätiloissa. Kielto koskee poltettavaksi tai muutoin kuumennettavaksi tarkoitettuja tupakkatuotteita, poltettavaksi tarkoitettuja kasviperäisiä tuotteita sekä sähkösavukkeita.

Tutkintavangille on annettava mahdollisuus tupakoida kerran päivässä 5 §:ssä tarkoitetun ulkoilun ajan, jollei ulkoilua ole evätty. Tupakointi voidaan järjestää ulkotiloissa useammin, jos se on mahdollista vaarantamatta vankilan muuta toimintaa tai vankilan järjestystä ja turvallisuutta.

Tupakkatuotteiden käsite

Valvira katsoo, että vankeuslain ehdotetun 6 b §:n 1 momentin viittauksen luvun 6 a §:n 1 momentin tupakkatuotteisiin tulisi kattaa myös momentissa mainitut kasviperäiset poltettavat tuotteet ja sähkösavukkeet. Lisäksi Valvira pitää tarpeettomana rajoittaa vankilassa muiden tupakointivälineiden kuin tupakan sytyttämiseen tarkoitettujen välineiden (esimerkiksi säilytysrasiat, savukkeiden käärimiseen käytettävät laitteet ja savukepaperit) hallussapitoa. Sama huomio koskee ehdotettua 8 §:ää.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetussa vankeuslain 7 luvun 6 b §:n 1 momentissa 8 §:ssä sekä tutkintavankeuslain 3 luvun 5 b §:n 1 momentissa 10 §:ssä tupakkatuotteilla on tarkoitettu viitata kaikkiin lukujen 6 a §:n ja 5 a §:n 1 momentissa mainittuihin tuotteisiin, joista tässä yhteydessä käytetään yleiskäsittelyä tupakkatuotteet. Oikeusministeriön käsityksen mukaan viittaus on tässä sääntely-yhteydessä riittävän selvä, eikä säännöksessä ole tarpeen luetella erikseen kaikki tuotteita, joiden hallussapitoa voidaan rajoittaa.

Oikeusministeriö myös katsoo, että rajoitusten tulee voida koskea myös muita kuin välittömästi tupakan sytyttämiseen tarkoitettujen tarvikkeiden hallussapitoa. Tupakoinnin valvonnan järjestämistä vaikeuttaisi huomattavasti, jos vain osa tupakointiin tarvittavista välineistä olisi rajoitusten piirissä.

Edellä todetun perusteella oikeusministeriö ei pidä tarpeellisenä muuttaa säännöksiä tältä osin.

Tupakkatuotteiden haltuun antaminen

Vankilavirkailijain liitto katsoo, että savukkeet ja muut tupakointiin liittyvät mahdolliset tulentekovälineet pitää olla henkilöstön hallussa, mistä henkilökunta antaa mahdolliset savukkeet vangeille. Vankilan kanttiinituotteissa pitäisi olla myynnissä ainoastaan valmiita tupakkatuotteita ja niin sanotun purutupakan myynti pitää kieltää, mikä helpottaa päivittäistä tarkastustoimintaa vankiloissa.

Oikeusministeriö toteaa, että Rikosseuraamuslaitoksella olisi määräyksenantovalta käytännön järjestelyistä liittyen tupakan ja tupakointivälineiden hallussapitoon ja säilyttämiseen. Rikosseuraamuslaitoksen harkinnassa on siten antaa tarkoituksenmukaiset määräykset siitä, miten esimerkiksi tulente-kovälineiden ja savukkeiden käsittely toteutetaan.

Esityksessä mainituista syistä oikeusministeriö ei pidä perusteltuna säätää rajoituksia niin sanotun irtotupakan myyntiin vankilan kanttiinissa.

5 Lainmuutosten voimaantuloajankohta

Kriminaalihuollon tukisäätiö katsoo, että lain voimaantulolle pitäisi varata pidempi siirtymäaika. Lisäksi voimaantuloa olisi porrastettava siten, että tukitoimet voitaisiin aloittaa ennen lain varsinaista voimaantuloa

Vankilavirkailijain liitto katsoo, että lainmuutosten ei tulisi tulla voimaan kesällä, vaan vasta syksyllä.

Oikeusministeriö toteaa, että esitystä valmisteltaessa lain voimaansaattamistoimien on arvioitu kestävän kuusi kuukautta. Lainmuutoksen edellyttämää rahoitusta on esitetty seitsemäksi kuukaudeksi vuonna 2023. Hallituksen esityksessä lainmuutosten voimaantuloajaksi on mainittu yleisesti kesä 2023.

Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että rahoitusta voidaan käyttää henkilöstön rekrytointiin ja tukitoimien käynnistämiseen jo ennen lainmuutosten voimaantuloa. Lainmuutosten varsinainen voimaantulo voidaan ajoittaa esimerkiksi kesälomakauden jälkeiseen aikaan loppukesään tai alkusyksyyn. Näin lainmuutoksen voimaantuloa voidaan porrastaa siten, että tukitoimet ja henkilöstömuutokset aloitettaisiin jo noin kahta kuukautta ennen säännösten voimaantuloa.