

29.6.2017

EOAK/1554/2016

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Esittelijäneuvos Anu Rita

Viite: 11.5.2016 vireille tullut kantelu

VANGIN KIRJEENVAIHDON LUKEMISEN PERUSTEET JA SALASSAPITO

1 KANTELU

Kantelija kertoi olleensa tutkintavankina --- vankilassa vuonna 2015 ja alkuvuodesta 2016. Hänen mukaansa käytännössä kaikki hänen postinsa luettiin. Hän pyysi tutkimaan vankilan toiminnan lainmukaisuuden. Kantelija huomautti myös, ettei hänelle annetuista lukemispäätöksistä käynyt ilmi, onko päätös koskenut lähtevää vai saapuvaa postia.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin --- vankilan selvitys (21.6.2016) ja lisäselvitys (11.5.2017) sekä --- rikosseuraamusalueen aluekeskuksen lausunto (2.6.2017).

Aluekeskuksen lausunto on tämän päätöksen liitteenä. --- vankilan selvitys ja lisäselvitys ovat liitteinä siltä osin, kuin vankila ei ole merkinnyt niitä salassa pidettäviksi.

Kantelijalla on halutessaan mahdollisuus esittää asiakirjapyyntö salassa pidettäviksi merkityistä asiakirjoista. Jos niitä ei anneta hänelle, hänellä on oikeus saada asiasta perusteltu, muutoksenhakukelpoinen päätös. Jos asiakirjapyyntö osoitetaan eduskunnan oikeusasiamiehen kanslialle, se tultaneen siirtämään Rikosseuraamuslaitoksen käsiteltäväksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 15 §:n perusteella, koska mahdollisen salassapidon perusteena olevat seikat ovat parhaiten Rikosseuraamuslaitoksen tiedossa.

Käytettävissäni on lisäksi ollut kantelijalle laadittu rangaistusajan suunnitelma (tulostettu 22.6.2017).

3 RATKAISU

3.1

Tapahtumia

Kantelija on liittänyt kanteluunsa asiakirjoja, jotka on otsikoitu ”päätös viestin lukemisesta”. Kussakin asiakirjassa on sarake päivämäärää varten, sarake, jossa lukee vastaanottaja/lähettäjä, lukemisen perusteet -sarake sekä sarake päätöksentekijän allekirjoitukselle ja nimenselvennykselle. Asiakirjat on päivätty aikavälillä 3.11.2015–21.4.2016. Asiakirjoissa on 28 eri ”päätöstä” eli päivämäärää ja vastaanottajan tai lähettäjän nimeä ja --- vankilan rikosseuraamusesimiehen allekirjoitusta. Kaikissa päätöksissä on

lukemisen perusteeksi merkitty ”vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjuminen”. Muita perusteita ei ole.

Asiakirjoista ei käy ilmi, onko luettu viesti ollut kantelijan lähettämä vai hänelle saapuva. Asiakirjoissa ei myöskään mainita, että vankila on kirjannut tarkempia päätöserusteita erillisille asiakirjoille, joiden on katsottu olevan kantelijalta salassa pidettäviä.

--- vankilan 21.6.2016 antaman selvityksen liitteenä on vastaavalta ajalta vastaavan tyyppinen taulukko sarakkeineen kuin kantelijallekin on annettu. Vankilan toimittamassa taulukossa on kuitenkin kantelijalle annettussa taulukossa olevien sarakkeiden lisäksi sarake ”lukemisen tosiasialliset perusteet”. Jokaisen päätöksen kohdalle on lyhyesti merkitty jokin perustelu. Asiakirjaan on merkitty, että se on salassa pidettävä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 5) kohdan perusteella.

3.2

Oikeusohjeita

Tutkintavankeuslain 8 luvussa säädetään kirjeenvaihdon lukemisesta.

2 § (10.4.2015/394)

Viestin lukeminen ja jäljennöksen ottaminen

Tutkintavangille saapunut tai tutkintavangilta peräisin oleva kirje, muu postilähetys ja viesti saadaan lukea, jos se on tarpeen kyseisen tutkintavangin rikostaustaan, hänen tutkintavankeusaikaiseen käyttäytymiseensä, lähetykseen tai sen lähettäjänsä taikka vastaanottajaansa liittyvästä perustellusta syystä tutkintavankeuden tarkoituksen turvaamiseksi, rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Lukemiseen oikeuttava päätös voidaan tehdä enintään kahden viikon määräajaksi kerrallaan.

Tutkintavangin on merkittävä nimensä muulle kuin 3 §:ssä tarkoitetulle valvontaviranomaiselle lähettämäänsä kirjeeseen, muuhun postilähetukseen ja viestiin, jollei hän anna niitä henkilökohtaisesti suoraan vankilan henkilökunnalle. Tutkintavangilta peräisin oleva kirje, muu postilähetys tai viesti voidaan lähettäjän selvittämiseksi avata, jollei lähettäjä voida selvittää kirjettä, postilähetystä tai viestiä avaamatta. Tällöin kirjettä tai viestiä ei saa lukea enemmälti kuin lähettäjän selvittämiseksi on tarpeen.

Kirjeestä, muusta postilähetyksestä ja viestistä saadaan ottaa jäljennös, jos sitä luettaessa käy ilmi, että se todennäköisesti sisältää suunnitelmia taikka tietoja:

- 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta, tai tällaisen rikoksen rangaistavasta yrityksestä; taikka
- 2) huumausaineen käyttörikoksesta.

2 a § (10.4.2015/394)

Lukemisesta ilmoittaminen

Jos tutkintavangille saapunut tai häneltä peräisin oleva kirje, muu postilähetys tai viesti luetaan, lukemisesta ja lukemisen perusteesta on viipymättä annettava tieto tutkintavangille. Ilmoittamista voidaan lykätä, jos se on tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Ilmoitus lukemisesta ja sen perusteesta on kuitenkin annettava kahden viikon kuluessa lukemisesta tai, jos tutkintavanki vapautetaan ennen mainittua määräaikaa, viimeistään tutkintavangin vapautuessa, jollei muusta lainsäädännöstä muuta johdu.

Jos kirje lukemisen jälkeen pidetään 5 §:ssä tarkoitetulla perusteella, tiedon antamisessa noudatetaan, mitä 5 §:ssä säädetään. n 2 §:ssä säädetään

8 § (10.4.2015/394)

Tarkastamis- ja pidättämismenettely

Päätös kirjeen, muun postilähetyksen tai viestin taikka sähköpostiviestin lukemisesta, jäljentämisestä ja pidättämisestä sekä puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta on tehtävä kirjallisesti.

Rangaistusajan suunnitelman mukaan kantelija on muuttunut tutkintavangista vankeusvangiksi 15.4.2016, kun --- hovioikeus on antanut häntä koskevan tuomion. Vankeuslain säännökset kirjeenvaihdosta ovat nyt kyseessä olevin osin vastaavat kuin tutkintavankeuslain säännökset.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (jäljempänä myös julkisuuslaki) säädetään muun muassa seuraavaa.

3 §

Lain tarkoitus

Tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

11 §

Asianosaisen oikeus tiedonsaantiin

Hakijalla, valittajalla sekä muulla, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee (asianosainen), on oikeus saada asiaa käsittelevältä tai käsitelleeltä viranomaiselta tieto muunkin kuin julkisen asiakirjan sisällöstä, joka voi tai on voinut vaikuttaa hänen asiansa käsittelyyn.

Asianosaisella, hänen edustajallaan ja avustajallaan ei ole edellä 1 momentissa tarkoitettua oikeutta:

1) asiakirjaan, josta tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua taikka lapsen etua tai muuta erittäin tärkeätä yksityistä etua;

17 §

Tiedonsaantioikeuksien huomioon ottaminen päätöksenteossa

Viranomaisen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjää kohdellaan tasapuolisesti.

24 §

Salassa pidettävät viranomaisen asiakirjat

Salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat, jollei erikseen toisin säädetä:

5) poliisin, rajavartiolaitoksen ja tullilaitoksen sekä vankeinhoitoviranomaisen taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältävät asiakirjat, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden taikka rangaistuslaitoksen järjestyksen ylläpitämistä;

3.3

Saapuva vai lähtevä kirje

--- vankilan johtaja totesi lausunnossaan pitävänsä perusteltuna kantelijan esittämää arvostelua siitä, ettei hänelle annetuista lukemispäätöksistä käynyt ilmi, mitkä luetuista kirjeistä olivat lähtevää ja mitkä saapuvaa postia. Vankilan johtajan mukaan viestien lukemista koskevien kirjallisten päätösten ulkonäköön tehdään tarpeelliset muutokset kantelijan esiin ottamien epäselvyyksien välttämiseksi.

--- rikosseuraamusalueen aluekeskus toteaa, että lukemispäätökset tulee laatia siten, että asianosaiselle on yksiselitteisen selvää, mitä kirjettä päätös koskee.

Voin yhtyä vankilan johtajan ja aluekeskuksen näkemykseen. Sen, mihin viesteihin lukeminen on kohdistunut, tulee olla yksilöitävissä. Lähettäjä- ja vastaanottajatieto ovat osa kirjeen yksilöintiä. Kun vankila on jo ilmoittanut muuttavansa käytäntöä, asia ei anna minulle aihetta muuhun kuin, että omalta osaltani saatan käsitykseni --- vankilan tietoon.

3.4

Salassa pidettävien päätösperusteiden olemassa olosta ilmoittaminen

--- vankilan lisäselvityksessä on kiinnitetty huomiota siihen, ettei kantelijalle annetuista lukemispäätöksistä käynyt ilmi, että tosiasia-perustelut oli kirjattu erilliseen, kantelijalta salassa pidettäväksi katsottuun asiakirjaan. Lisäselvityksessä viitataan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ohjeeseen Asianosaisilta salassa pidettävien tietojen käyttö päätöksenteossa (dnro 2/004/2017, voimaan 1.2.2017), sen kohtaan 5.

Ohjeen 5. kohdan mukaan päätöksestä tulee ilmetä se, jos päätös perustuu osittain tai kokonaan asianosaiselta salassa pidettäviin perusteisiin ja säännös, johon salassapito perustuu. Lisäksi siinä ohjeistetaan julkisuuslain 14 §:n mukaiseen menettelyyn eli muun muassa antamaan tieto, että asiakirjapyyntö voidaan saattaa viranomaisen ratkaistavaksi, jolloin asiasta tehdään kirjallinen päätös.

--- vankilan lisäselvityksessä todetaan, että viestin lukemista koskeviin kirjallisiin päätöksiin tullaan jatkossa soveltamaan ohjeen kohdan 5 säännöksiä.

Myös aluekeskus toteaa lausunnossaan, ettei kantelijalle annetuissa lukemispäätöksissä ole mainintaa siitä, että päätösten tosiasia-perustelut ovat olleet häneltä salassa pidettäviä.

Omana kannanottonani totean ylimmän laillisuusvalvojan jo vuosien ajan kiinnittäneen rikosseuraamusviranomaisten huomiota siihen, että kaikki päätösperusteet, myös salassa pidettävät, tulee kirjata. Jotta perustuslain 21 §:ssä kaikille taattu oikeusturva voisi toteutua, vangilla tulee olla tieto myös siitä, että osa päätösperusteista on arvioitu salassa pidettäväksi ja kirjattu erilliselle asiakirjalle, jota hänelle ei ole annettu. Vain tällöin hänellä on mahdollisuus käyttää hänelle kuuluvia oikeussuojakeinoja eli asiakirjapyyntöä kautta saattaa tuomioistuimen ratkaistavaksi vankilan salassapitopäätöksen oikeellisuus. Kyse ei siten ole vain keskushallintoyksikön ohjeen noudattamisesta, vaan lakiin ja viime kädessä perustuslakiin perustuvasta menettelystä.

Kun --- vankila on jo ilmoittanut muuttavansa käytäntöään, minulla ei ole aihetta muihin toimenpiteisiin kuin, että saatan edellä esittämäni käsityksen --- vankilan tietoon.

3.5

Perusteiden salassapito

--- vankila on merkinnyt antamansa selvityksen ja lisäselvityksen laajasti salassa pidettäväksi. Asiakirjoihin tehdyn salassapitomerkinneen mukaan salassapidon peruste on julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5) kohta. Selvityksen ja lisäselvityksen julkisessa osassa on kuitenkin vedottu

julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1) kohtaan. Selvityksessä ja lisäselvityksessä todetaan seuraavaa.

”Edellä kuvattujen viestien lukemispäätösten tosiasialliset perustelut oli jätetty ilmoittamatta kantelijalle. Kyseisten perusteiden antaminen asianosaiselle taikka hänen edustajalleen tai avustajalleen on ollut viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 11 §:n 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla vastoin erittäin tärkeää yleistä etua, koska edellä kuvattujen tietojen luovuttamisesta todennäköisin syin seuraisi vakava uhka vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle ja tietojen antaminen todennäköisin syin vaarantaisi rikosten ehkäisemistä ja selvittämistä. Näin ollen kantelijalle annetuissa päätöksissä on perusteltu päätökset ainoastaan niiltä osin kuin se on voitu hänelle kertoa.”

Koska selvityksen merkitseminen laajasti salassa pidettäväksi sen tietosisältö huomioon ottaen vaikutti ongelmalliselta eikä salassa pidolle ollut esitetty muuta perustelua kuin edellä mainitut lainkohdat, pyysin 15.3.2017 lisäselvitystä --- vankilalta ja lausuntoa ---- rikosseuraamusalueen aluekeskukselta. Pyynnössäni esitin salassapitoratkaisun osalta seuraavaa.

”--- vankilasta saadun selvityksen mukaan viestien lukemispäätösten tosiasialliset perustelut oli jätetty ilmoittamatta kantelijalle viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 11 §:n 2 momentin 1) kohdan perusteella. Selvityksen mukaan kantelijalle on ilmoitettu lukemisen perusteeksi ainoastaan ”vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi”. Pyydän aluekeskusta arvioimaan tätä salassapitoratkaisua. Onko tosiasiaperusteiden täydellinen salassapito ollut perusteltua ja lainmukaista?

Vankila on vastaavasti katsonut myös kanteluun annetun selvityksen, kuten kantelijalle annettujen lukemispäätöstenkin, olevan kokonaisuudessaan kantelijalta salassa pidettävä siltä osin kuin siinä käsitellään lukemisen tosiasiaperusteita. Pyydän aluekeskusta arvioimaan tätä ja tarvittaessa kuulemaan vankilaa salassa pidon välttämättömyydestä. --- rikosseuraamusalueen vankiloiden käytännöt siitä, voidaanko ja kuinka laajasti lukemisperusteita ilmoittaa vangille, vaikuttavat vaihtelevan. Esimerkiksi kanteluasiassa dnro 3332/4/12 (Rikosseuraamuslaitoksen diaarinumero 377/802/2012) vangille oli esitetty useita tosiasiallisia perusteita lukemiselle ja vain osan perusteista oli arvioitu olevan salassa pidettäviä.”

Aluekeskus lausui tältä osin seuraavaa.

”Asiaan saadun selvityksen perusteella aluekeskus ei voi kaikilta osin yhtyä --- vankilan näkemykseen lukemispäätösten tosiallisten perusteiden salassapidosta. Osa päätösten tosiasiaperusteista lienee sellaisia, joiden sisältämän tiedon antaminen olisi vastoin erittäin tärkeää yleistä etua. Kuitenkin monet lukemispäätösten ilmoitetuista tosiasiaperusteista ovat sellaisia, joiden osalta aluekeskus ei näe salassapidon olevan julkisuuslain edellyttämällä tavalla perusteltua ja välttämätöntä. Näiden tietojen osalta aluekeskus ei jaa --- vankilan näkemystä siitä, että tietojen luovuttamisesta seuraisi vakava uhka vankilan järjestykselle ja turvallisuudelle.

Aluekeskus pitää jokseenkin ongelmallisena --- vankilan selvityksessä (11.5.2016, oikeastaan 11.5.2017) toteamaa siitä, että eri vankiloiden käytäntöjen vaihtelevuus lukemisperusteiden ilmoittamisesta vangille johtuu valvontatasoltaan erilaisten yksiköiden eroista. Aluekeskuksen näkemyksen mukaan se, kuinka vangin tiedonsaantioikeutta häntä itseään koskevassa asiassa rajoitetaan, ei lähtökohtaisesti voi vaihdella sen mukaan, mihin vankilaan hänet on sijoitettu. Tietojen arvioiminen salassa pidettäväksi asianosaiselta itseltään määräytyy kyseisten tietojen sisällön, ei asianosaisen sijoituslaitoksen mukaan.

--- vankilaa koskevassa eduskunnan oikeusasiamiehen päätöksessä 3332/4/12 vangille oli esitetty useita tosiasiallisia perusteita lukemiselle ja vain osan perusteista oli arvioitu olevan salassa pidettäviä. Asiassa saadun selvityksen perusteella aluekeskus katsoo, että nyt käsiteltävissä lukemispäätöksissä olisi tullut menetellä samalla tavoin.

Eduskunnan oikeusasiamies on selvityspyynnössään myös kiinnittänyt huomiota --- vankilan 21.6.2016 antaman selvityksen salassa pidettävään liitteeseen ja salassapidon välttämättömyyteen. Aluekeskus on pyytänyt --- vankilaa arvioimaan uudelleen salassapidon välttämättömyyttä tältä osin. Vankila on ilmoittanut 11.5.2017 antamassaan selvityksessä, että se pitäytyy kyseisessä selvityksessä ja lausunnossa. Aluekeskuksen näkemyksen mukaan liite sisältää osittain sellaisia tietoja, jotka ovat kantelijalta salassa pidettäviä. Liite pitää

sisällään kuitenkin myös sellaisia yleisiä tietoja, jotka eivät aluekeskuksen näkemyksen mukaan ole vangilta salassa pidettäviä.”

Vankila on lisäselvityksessään todennut pitäytyvänsä aiemmassa selvityksessään, kuten aluekeskus on todennut.

Voin yhtyä aluekeskuksen näkemykseen. Salaisiksi päätösperusteiksi tai muutoin salaisiksi on kirjattu sellaisiakin seikkoja, joiden osalta tiedossani ei ole mitään perustetta salassapidolle. Tämä koskee sekä vankilan 21.6.2016 antamaa selvitystä että 11.5.2017 antamaa lisäselvitystä. Pelkkä lainkohdan mainitseminen ei yleensä riitä perustelemaan salassapitoa. Sen lisäksi tarvittaisiin ne tosiasiaperusteet, joiden perusteella salassapito juuri kyseisen tiedon osalta on perusteltua. --- vankila on lainkohtien lisäksi esittänyt joitakin seikkoja, joiden on ilmeisesti tarkoitettu perustelemaan salassapitoa. Mielestäni niillä ei ole vaikutusta asiaan. Yksi tällainen seikka on vangin sijoituslaitos, jonka osalta aluekeskus totesi, että se, kuinka vangin tiedonsaantioikeutta häntä itseään koskevassa asiassa rajoitetaan, ei lähtökohtaisesti voi vaihdella sen mukaan, mihin vankilaan hänet on sijoitettu. Palaan jäljempänä vielä toiseenkin --- vankilan mahdollisesti salassapitoon vaikuttavaksi tarkoittamaan seikkaan.

Kun kantelija voi asiakirjapyyntöä koskevassa menettelyssä saattaa asian tuomioistuimen ratkaistavaksi, ja --- vankilan tulee tällöin esittää perusteltu päätös salassapitoratkaisulleen, en ryhdy arvioimaan --- vankilan salassapitonäkemyksiä tässä yksittäisessä tapauksessa enempiä. En myöskään pystyisi arvioimaan asiaa, koska kuten todettua, salaiseksi merkitsemistä ei mielestäni ole perusteltu riittävän selvästi ja yksityiskohtaisesti.

Olen yleisemminkin huolestunut vankia koskevien päätösten perustelujen salassapidon laajuudesta rikosseuraamuslaitoksessa. Kuten jo lisäselvitys- ja lausuntopyyntöissäni totesin, vankiloiden käytännöt ja näkemykset vaikuttavat olevan vaihtelevia. Vaikka salassapitokysymykset voivat olla tulkinnanvaraisia ja joskus ratketa vasta ylimmässä oikeusasteessa, viranomaisen tulee tuntea ja osata soveltaa asiakirjajulkisuutta koskevaa sääntelyä siten, etteivät sen tekemät salassapitoratkaisut ole täysin perusteettomia. Esitän seuraavassa yleisellä tasolla eräitä asiakirjajulkisuuteen liittyviä seikkoja.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumisen perusteiden tietoon saamisessa ei ole kyse vain julkisuusperiaatteesta vaan myös perustuslain 21 §:ssä taatun oikeussuojan toteutumisesta, kun kyse on vangin omasta kirjeenvaihdosta.

Vangin oikeutta saada tieto oman kirjeenvaihtonsa lukemisperusteista voidaan rajoittaa asianosaisen tiedonsaantia koskevien poikkeusten perusteella. Näistä perusteista kyseeseen tulevat yleensä erittäin tärkeä yleinen tai yksityinen etu. Niitä on kuvailtu julkisuuslain esitöissä (HE 30/1998 vp, s. 65-67) muun muassa seuraavasti.

Erittäin tärkeä yleinen etu voi liittyä esimerkiksi valtion turvallisuuden ylläpitämiseen tai ulkopoliittisten suhteiden hoitoon. Tiedon antaminen esimerkiksi siitä, kuka on tehnyt valvontaviranomaiselle selvityspyynnön tai lastensuojelulain (683/1983) 40 §:n 2 momentissa tarkoitettujen ilmoitusten lastensuojelun tarpeessa olevasta lapsesta, saattaa yksittäistapauksessa olla vastoin yleistä etua, jos tiedon antaminen voi vaarantaa valvontaviranomaiselle tärkeän tiedonsaannin tai lastensuojelun tarkoituksen toteutumisen. Oikeuskäytännössä on katsottu, että muun muassa tieto tietosuojavaltuutetulle jätetyn selvityspyynnön allekirjoittajasta oli pidettävä salassa asianosaiselta, jonka toimintaa selvityspyynnö koski (KHO 13.1.1992 T 44).

Erittäin tärkeä yksityinen etu taas voi liittyä esimerkiksi yksityiselämän suojaamiseen tai yksilön turvallisuuden varmistamiseen. Säännöksen perusteella voidaan jättää antamatta tieto terveydentilasta tai muu salassa pidettävä tieto, joka koskee muuta kuin asianosaista itseään. Erittäin tärkeä yksityinen etu voi vaarautua myös tilanteissa, joissa viranomaiselle on annettu sellaisia tietoja, joiden ilmaiseminen vaarantaisi tietojen antajan turvallisuutta.

Sen selvittäminen, onko tiedon antaminen asiakirjasta vastoin erityisen tärkeää yleistä tai yksityistä etua, edellyttää aina tapauskohtaista arviointia. Viranomaisen tapauskohtaisessa kokonaisharkinnassa on pyrittävä sovittamaan yhteen yksilön oikeusturvan kannalta keskeinen vaatimus oikeudesta saada tietää itseään koskevan ratkaisun perusteet ja toista koskevat tärkeät edut samoin kuin keskeisten yhteiskunnallisten tavoitteiden ja sääntelyiden tarkoituksen toteutuminen.

Kuten aluekeskuskin totesi, vain poikkeuksellisissa ja välttämättömissä tapauksissa voidaan katsoa, että tiedot ovat vangilta itseltään salassa pidettäviä. Lausuntopyyntöissä mainitsemissani asiassa (dnro 3332/4/12, oikeusasiamies Jääskeläisen päätös 17.12.2013) --- vankila oli esittänyt vangille seuraavanlaiset perustelut.

"Aktiivinen vaikuttajana toimiminen järjestäytyneessä rikollisryhmässä. --- (vangin nimi poistettu) on pitkä ja monialainen rikoshistoria, jossa mm. törkeitä huumausainerikoksia, useita väkivaltarikoksia, ampuma-aserikoksia ja virkamiehen vastustaminen. Viranomaistietojen perusteella --- (nimi poistettu) on kiinnittynyt United Brotherhood –ryhmään. Hän pyrkii myös ohjaamaan ja painostamaan muita vankeja omien tai UB:n tavoitteiden mukaisesti. Henkilökunnan havaintojen mukaan osa vangeista on alkanut esiintyä yhteisesti --- (nimi poistettu) ohjeiden mukaan. --- (nimi poistettu) yrittää myös aktiivisesti rekrytoida UB-ryhmään uusia jäseniä. --- (nimi poistettu) on aikaisemmin tuomittu mm. huumausainerikoksesta ja huumausainerikollisuus on merkittävästi liittynyt myös UB:n toimintaan.

Perusteltua syytä epäillä jatkavan rikollista toimintaa. Arvioitaessa henkilöä, hänen rikostaustaansa ja aiempia vankilakausia on syytä epäillä aiheuttavan vaaraa vankilan järjestykselle."

Näiden vangille esitettyjen perusteiden lisäksi asiassa oli vankilan salassa pidettäviksi arvioimia perusteita.

--- vankila on liittänyt selvitykseensä Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön 4.11.2011 vankiloille osoittaman kirjeen Tarkennuksia kirjeenvaihdosta annettuun ohjeeseen (dnro 5/400/2011).

Vangille annettavassa kirjallisessa lukemispäätöksestä on ilmentävä lainkohta, mihin lukeminen perustuu (VankL 12:2) sekä lukemisen tosiasialliset perusteet. Tällaisia perusteltuja syitä voivat olla esimerkiksi:

- vangin aktiivinen toiminta JR –rikollisryhmässä
- vanki on syyllistynyt tai epäillään syyllistyvän tiettyyn rikokseen vankeusaikana
- vanki on uhannut tai uhkaa henkilökuntaa, toisia vankeja tai uhka kohdistuu vankilan ulkopuoliseen henkilöön
- vangin epäillään kiristävän henkilökuntaa tai toisia vankeja
- vangin epäillään salakuljettavan vankilaan luvattomia aineita tai esineitä
- vangin epäillään suunnittelevan pakoa tai vankilakapinaa

Lukemispäätös on annettava vangille tiedoksi.

--- vankilan kantelijalta salassa pidettäviksi arvioimat perustelut eivät nähdäkseni laadultaan juurikaan poikkea niistä perusteista, joita vangeille käytännössä on kerrottu ja jotka keskushallintoyksikön ohjekirjeenkin mukaan voidaan esittää vangille.

--- vankilan selvitykseen tekemät salassapitomerkinnot ovat ongelmallisia laajemminkin kuin kantelijan kirjeenvaihdon lukemisen tosiasia-perusteiden osalta. --- vankilan näkemys siitä, mikä on salassa pidettävää viranomaisten taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevaa tietoa, poikkeaa huomattavasti siitä, mitä laissa mielestäni on tarkoitettu ja miten

eräät muut viranomaistahot asian näyttävät ymmärtävän. Esitän tästä esimerkkejä, joita vankila voi verrata omaan näkemykseensä.

Valtioneuvosto on 7.3.2013 tehnyt periaatepäätöksen järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategiasta. Periaatepäätös on luettavissa valtioneuvoston internet-sivuilta¹ ja linkki siihen löytyy myös poliisin sivuilta. Periaatepäätös sisältää muun muassa seuraavia tietoja.

3. Järjestäytyneen rikollisuuden kehitys, tilannekuva ja arvio tilanteen kehittymisestä

- - -

Lainvalvontaviranomaisten toiminta on tehostunut 2000-luvulla. Poliisi, Tulli ja Rajavartiosto ovat tiivistäneet toimintaa erityisesti rikostiedustelussa yhteisellä PTR-rikostiedustelujärjestelmällä ja rikostorjunnassa yhteisellä kohdetorjuntamenettelyllä ja yhteisillä tutkintaryhmillä. PTR-viranomaiset ovat luoneet myös uusia menettelyjä ja käytänteitä. Myös kansainvälistä yhteistoimintaa on tehostettu kehittämällä tiedonvaihtoa, yhdysmiestoimintaa ja perustamalla yhteisiä tutkintaryhmiä.

Myös rangaistusten täytäntöönpanosta huolehtiva Rikosseuraamuslaitos osallistuu aktiivisesti viranomaisyhteistyöhön. Päivittäinen vankiluku on viime vuosina vaihdellut 3300–3400 vangin välillä. Arvioiden mukaan vankilukumäärästä noin 200–220 on järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kuuluvia henkilöitä, mikä vastaa noin 6–7 % vankimäärästä. Nämä järjestäytyneisiin rikollisryhmiin kuuluvat henkilöt aiheuttavat vankilassa merkittäviä ongelmia muun muassa pitämällä yllä hierarkiajärjestelmää, kontrolloimalla huumausainekauppaa ja luomalla velkasuhteita. Vankilassa on mahdollisuus rekrytoida uusia jäseniä. Rikosseuraamuslaitoksen arvion mukaan järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuuluvan henkilön riski uusintarikollisuuteen on huomattavan korkea.

Lainvalvontaviranomaistoimista huolimatta järjestäytyneen rikollisuus on monella mittarilla mitattuna kasvanut. Rikollisryhmien jäsenmäärä on lisääntynyt, eri ryhmien määrä on lisääntynyt, uusia rikoksen tekemuotoja ja -tapoja on rantautunut Suomeen, ja rikosvahinkojen määrä on lisääntynyt. Rikostutinnan yhteydessä takavarikoitujen aseiden lukumäärät osoittavat ryhmien aseistautuvan ja toimivan ammattimaisesti ja väkivaltaisesti. Rikollisryhmien toiminta on vuosien saatossa monialaistunut ja ammattimaistunut sekä verkostoitunut. Järjestäytyneen rikollisuus on pyrkinyt yhdistämään laillisen ja laittoman toiminnan.

4. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnan strategiset linjaukset

Järjestäytyneen rikollisuutta tulee ensisijaisesti ennalta ehkäistä vaikuttamalla rekrytoitumishalukkuuteen ja tekemällä järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen kannattamattomaksi sekä vähentämällä järjestäytyneen rikollisuuteen kuuluvien ryhmien ja niihin kuuluvien henkilöiden arvostusta.

Eri viranomaisten toiminnassa huomioidaan se, ettei järjestäytyneen rikollisuuden toimintaedellytyksiä edes välillisesti lisätä. Tiiviillä ja suunnitelmallisella sekä valtakunnallisen että paikallisen tason viranomaisyhteistyöllä lisätään mahdollisuutta paljastaa järjestäytyneen rikollisuutta, ja tehokkaalla rikosprosessilla huolehditaan rikosvastuun kokonaisvaltaisesta toteutumisesta. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa on välttämätöntä ottaa käyttöön uusia menetelmiä, kuten hallinnollisten keinojen tehokas käyttäminen rikosten torjunnassa sekä tiivis yhteistyö viranomaisten ja yksityisen sektorin kanssa. Tämä edellyttää viranomaisten ja yksityisen sektorin yhteistyömallien kehittämistä ja joiltakin osin myös lainsäädännön muuttamista muun muassa tiedonvaihdon osalta.

Rikostorjunnassa ja hallinnollisissa menettelyissä korostetaan rikoksella saadun omaisuuden poisottoa ja perusteettoman etuuden epäämistä.

Rangaistusaikana lisätään tuomittujen niitä valmiuksia, jotka tukevat rikoksetonta elämää, edistävät järjestäytyneestä rikollisryhmästä tai sen toiminnasta irtautumista ja edistävät elämänhallintaa. Rangaistusten täytäntöönpanon aikana kiinnitetään erityistä huomiota rikollisen toiminnan jatkamisen estämiseen rikoksesta tuomitun oikealla sijoittamisella ja kiinnittämällä huomiota tuomittuihin, joiden vakavan väkivallan uusimisen todennäköisyys on suuri.

Poliisi kertoo toisinaan rikollisuustilanteeseen liittyviä havaintojaan tiedotusvälineissä. Esimerkiksi Helsingin sanomien digi-lehdessä julkaistussa uutisessa (toimittaja Minna Passi,

¹ http://www.hare.vn.fi/Uploads/18559/200781/KIRJE_20130426020007_200781.pdf

19.5.2016) ”Krp: Liivijengit laajentavat niin, että muilta rikollisilta loppuu tila”² keskusrikospoliisin rikosylikomisario Rabbe von Hertzen kertoo laajalti poliisin havaintoja järjestäytyneestä rikollisuudesta ja eri ryhmittymien tilanteesta ne nimeltä mainiten. Uutisesta käy ilmi esimerkiksi poliisin käsitys siitä, mitkä nimeltä mainitut jengit ovat suurimpia, mitkä ovat niille tyypillisiä toimintatapoja, mikä jengi on kasvanut viime aikoina eniten ja mille alueille mikäkin jengi on levittäytynyt tai pyrkinyt levittäytymään. Jutussa kerrotaan myös erään jengin sisäisestä kuohunnasta ja sen syistä sekä jengin mahdollisesta hajaantumisesta.

Yhteenvedona totean, kuten yllä olevista esimerkeistäkin voidaan havaita, että viranomaiset, myös rikosseuraamusviranomaiset, pyrkivät hankkimaan tietoja järjestäytyneistä rikollisryhmistä ja puuttumaan niiden toimintaan. Viranomaisten tehtävät, toimivaltuudet ja keinot tähän käyvät ilmi lainsäädännöstä. Tämä yleisellä tasolla oleva tieto, että näitä keinoja tosiasiallisesti myös käytetään, ei ole salassa pidettävä.

--- vankila on selvityksessään viitannut tutkintavankeuslain ja vankeuslain mukaiseen Rikosseuraamuslaitoksen tiedonhankinta- ja rikostiedustelutoimintaan ja todennut, että tietojen antaminen kantelijalle olisi tämän toiminnan tavoitteiden vastaista. Minulle jää epäselväksi, mihin säännöksiin tällä viitataan. Nähdäkseni tällaista toimintaa koskevaa sääntelyä ei ole, jos tällä on tarkoitettu viitata jonkinlaiseen salaiseen tiedonhankintaan.

Rikosseuraamuslaitokselle ei ole säädetty toimivaltaa salaiseen tiedonhankintaan, kuten esimerkiksi poliisille on. Rikosseuraamuslaitoksen toimivalta ja toiminta laitosturvallisuuden takaamiseksi on lähtökohtaisesti vankien havaittavissa. Jo lainsäädännön perusteella on selvää, että rikosseuraamusviranomaisella on oikeus tietää esimerkiksi, kenen kanssa vanki on puhelimitse yhteydessä, kenen kanssa hän käy kirjeenvaihtoa, ketkä käyvät tapaamassa häntä ja missä hänen on tarkoitus poistumislupansa aikana oleskella. Jos vangin kirjeenvaihtoa luetaan tai pidätetään tai puheluja kuunnellaan rikosseuraamusviranomaisten päätöksellä, näidenkin toimien lähtökohta on, etteivät ne tapahdu vangilta salassa. On myös selvää, että rikosseuraamuslaitoksen henkilökunta tekee näkö- ja kuulohavaintoja vangeista, heidän sosiaalisista suhteistaan ja muutenkin käytöksestään vankilassa. Muun muassa näistä tiedoista ja havainnoista voidaan tehdä laitosturvallisuuteen liittyviä johtopäätöksiä, mikä lienee selvää myös vangeille. Minun on vaikea nähdä, että tämän kaltaisten tietojen ja johtopäätösten pitäminen salassa vangilta, jos niitä käytetään päätösperusteena häntä koskevassa asiassa, voisi yleensä olla perusteltua.

Vangin viestien luottamuksellisuuden suojaan puuttuminen voi liittyä esimerkiksi hänen yhteyksiinsä järjestäytyneisiin rikollisryhmiin. Tämän kaltaisten päätösperusteiden osalta totean, että ryhmien jäsenet eivät tietääkseni yleensä pyri millään tavoin salaamaan jäsenyyttään, päinvastoin. Vangit voivat esimerkiksi saapua vankilaan jengillivit päällään tai saada postilähetyksinä jengitunnuksin varustettua tavaraa. Ryhmien jäsenet ovat myös halunneet pitää tunnuksia esillä vankilassa, mihin Rikosseuraamuslaitos on puolestaan pyrkinyt puuttumaan vankilaturvallisuuden perusteella. Tieto ryhmän jäsenyydestä tai yhteyksistä johonkin ryhmittymään on usein kirjattu myös vangin rangaistusajan suunnitelmaan, ja tavoitteeksi on voitu asettaa siitä irtautuminen. Myös esitutkinnassa ja oikeudenkäynnissä voidaan käsitellä järjestäytyneeseen rikollisryhmään kuulumista, ja joissakin tapauksissa rangaistusta määrättäessä on otettu koventamisperusteena huomioon rikoksen tekeminen osana järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa. En lähtökohtaisesti näe perustetta, jolla vangilta voitaisiin pitää salassa näiden tietojen käyttö päätösperusteena, kun on selvää, että yhteys ryhmittymään on sekä viranomaisten että luonnollisesti myös vangin itsensä tiedossa.

² <http://www.hs.fi/kotimaa/art-2000002901940.html>

Monissa tapauksissa päätöspäätöksissä on kyse paitsi vangista itsestään myös toista vankia tai muutoin toista henkilöä koskevista tiedoista. Minun on vaikea nähdä estettä ainakaan sen ilmoittamiselle, että lukemisperuste on liittynyt kirjeenvaihdon toiseen osapuoleen (kokonaan tai osittain, sen mukaan, mikä peruste tosiasiallisesti on ollut). Tällöin on mahdollista, että tarkempi perustelu, eli ainakin osa toista henkilöä koskevista seikoista, voidaan perustellusti jättää ilmoittamatta vangille. Tämä tulee harkita tapaus- ja tietokohtaisesti.

Yksittäistapaukselliseen harkintaan siis jää, kuinka paljon enemmän perustetta tulee avata. Jos kyse on esimerkiksi yhteyksistä järjestäytyneeseen rikollisryhmittymään, tämä lienee yleensä jo muutoinkin vangin tiedossa. Kuten --- rikosseuraamusalueen aluekeskus on edellä mainittuun asiaan (dnro 3332/4/12) antamassaan lausunnossa todennut, se voidaankin lähetyksen toista osapuolta koskevista tiedoista antaa tietoa vangille, ratkaistaan julkisuuslain perusteella.

Sen lisäksi, että Rikosseuraamuslaitos voi saada ja kerätä vangeista tietoja edellä kerrotusti, eli suoran lain perusteella ja valvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella, on luonnollisesti mahdollista, että yksityishenkilöt joko vankilan sisällä tai sen ulkopuolelta haluavat antaa rikosseuraamusviranomaisille tietoa. Lisäksi rikosseuraamusalan yksiköiden kesken ja eri viranomaisten välillä voi olla tietojen vaihtoa siinä määrin kuin säännökset sen mahdollistavat. Yksityishenkilöiltä saatujen tietojen osalta voi olla mahdollista, että erittäin tärkeä yksityinen etu muodostaa salassapitoperusteen. Tällöinkin tulee tapauskohtaisesti harkita, voiko tietojen ilmaiseminen esimerkiksi vaarantaa tietojen antajan turvallisuutta. Viranomaisten tietojenvaihdossa kyseeseen voinee joissakin tapauksissa tulla salassapito erittäin tärkeän yleisen edun perusteella.

Yksittäistapauksellinen harkinta yksityishenkilöiltä saatujen tai viranomaisten tietojenvaihdossa saatujen tietojen osalta tarkoittaa myös sen tapauskohtaista harkitsemista, voisiko perusteen ilmoittaa ilmoittamatta kuitenkaan tietolähdettä tai voisiko tietolähteen ilmoittaa olevan yksityishenkilö tai viranomaistieto antamatta selvitystä siitä, mikä tieto on kyseessä. Korostan vielä, että sekä yksityishenkilöiltä että viranomaisilta saatujen tietojen osalta lähtökohta on perusteluiden julkisuus ja salassapito on mahdollista vain siltä osin kuin se yksittäistapauksessa on lailla perusteltavissa. Kuten edellä esittämästäni käy ilmi, julkista tietoa on esimerkiksi, että poliisi seuraa järjestäytyneiden rikollisryhmien toimintaa ja kerää niistä tietoja. Harkittavaksi jää, onko jokin yksittäinen poliisilta saatu tieto sellainen, ettei vangille tule ainakaan sillä hetkellä ilmaista, että seikka on jo poliisin tiedossa. Joissakin tilanteissa tiedon alkuperän tai tiedon sisällön ilmaiseminen saattaisi esimerkiksi haitata poliisin salaista tiedonhankintaa. Päätöstä tehtäessä ja myöhempää asiakirjapyyntöä käsitellessä tulee ottaa huomioon myös, onko ajan kulumisen mahdollisesti vaikuttanut salassapitotarpeeseen. Siten myös salassapidon ajallista ulottuvuutta on arvioitava tapauskohtaisesti.

Edellä todetun lisäksi on mahdollista, että jonkin vankia koskevan päätöksen perusteena, esimerkiksi lukemispäätöksen perusteena, käytetään seikkoja, joita on tullut rikosseuraamusviranomaisten tietoon vangin aiemman kirjeenvaihdon lukemisen tai muun vastaavan valvontatoimen seurauksena. Kuten edellä on todettu, rikosseuraamusviranomaisille ei ole säädetty toimivaltaa niin sanottuun salaiseen tiedonhankintaan, jolloin on nähdäkseni selvää, että myös lukemisen uusi peruste eli sen perustuminen aiemmin tapahtuneen lukemisen tai muun valvontatoimen perusteella saatuun tietoon tulee ilmoittaa vangille. Tällöinhän sekä vanki että viranomaiset jo muutoinkin tietävät kyseisten seikkojen olevan toistensa tiedossa.

Lain mukaan lukemispäätöksestä ilmoittamista voidaan poikkeuksellisesti lykätä, jos se on tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Ilmoitus lukemisesta ja sen perusteesta on kuitenkin annettava kahden viikon kuluessa lukemisesta tai, jos vanki vapautetaan ennen mainittua määräaikaa, viimeistään vangin vapautuessa, jollei muusta lainsäädännöstä muuta johdu. Myös tiedonantamista postilähetyksen pidättämisestä voidaan eräillä laissa säädetyillä perusteilla poikkeuksellisesti lykätä. Nyt ei kuitenkaan ole kyse näistä vähäisistä poikkeuksista siihen pääperiaatteeseen, ettei rikosseuraamusviranomaisten vankiin kohdistama toiminta ole salaista.

Haluan vielä kiinnittää huomiota siihen, miten päätösperusteiden salassapitoa harkittaessa huomioidaan se, että perusteena käytettävä tieto löytyy myös Rikosseuraamuslaitoksen turvallisuustietorekisteristä. Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön ohjeen Asianosaisilta salassa pidettävien tietojen käyttö päätöksenteossa (dnro 2/004/2017, voimaan 1.2.2017) mukaan esimerkiksi turvallisuustietorekisteristä hankittu tieto, johon päätös kokonaan tai osaksi perustuu, kirjataan salaisten päätösperusteiden osioon (ohjeen kohta 4. salaisten päätösperusteiden kirjaaminen). Näin kategorisesti asia ei mielestäni ole. Tiedon rekisteriin merkitsemisestä ei voi automaattisesti seurata se, että tieto päätösperusteena käytettäessä on salassa pidettävä. Myös turvallisuustietorekisterissä olevan tiedon osalta tulee tehdä julkisuuslain 11 §:n 2 momentin mukainen harkinta. Näin on ensinnäkin sen vuoksi, ettei turvallisuustietorekisteriin tietoja merkittäessä ilmeisesti aina ole pitäydytty sen kaltaisissa tiedoissa, joita varten rekisteri on perustettu, vaan rekisterin tietosisältö voi olla tätä laajempi. Tietääkseni rekisteriin on voitu merkitä esimerkiksi kirjeenvaihdon lukemisella saatuja tietoja, joiden osalta viittaa edellisessä kappaleessa toteamaani. Vangin tietten rikosseuraamusviranomaisen tiedossa olevan ja sittemmin päätösperusteena käytetyn seikan salassa pidolle ei nähdäkseni voi olla perusteita, vaikka tieto jostakin syystä olisikin kirjattu turvallisuustietorekisteriin.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikkö on hiljattain antanut muuhun kanteluasiaan lausunnon (lausunto 29.5.2017, asia EOAK/ 2474/2016). Lausunto on hyvä ottaa huomioon tässäkin asiassa. Siinä todetaan muun muassa, että turvallisuustietorekisteriin merkittynä tieto pelkästään henkilön kuulumisesta järjestäytyneeseen rikollisuuteen ei kuitenkaan voi olla seikka, mitä ei ilmaista päätöksen kohteelle, koska pelkästään tämä tieto voidaan kirjata myös valvonta- ja toimintarekisteriin ja kuten jäljempänä lähemmin tuodaan esiin, kyse ei ole tiedosta, jota olisi tarpeellistakaan olla ilmaisematta asianosaiselle. Omalta osaltani viittaa siihen, mitä jo edellä totesin järjestäytyneiden rikollisryhmien jäsenyydestä. Pitäisin kuitenkin mahdollisena, että joissakin tapauksissa, esimerkiksi jos vangin on saatu tietää olevan itse kiinnostunut lähtemään mukaan jonkin ryhmän toimintaan tai jos tiedetään häntä yritettävän värvätä toimintaan, tieto saattaisi olla ainakin jonkin aikaa salassa pidettävä. Tällöin kyse voisi olla siitä, että tieto on tullut poliisin salaisen tiedonhankinnan kautta ja sen antaminen johtaisi poliisin toiminnan paljastumiseen tuossa yksittäisessä tapauksessa. Tosin tällöin ei voitaneakaan vielä puhua ”henkilön kuulumisesta järjestäytyneeseen rikollisuuteen”, mitä keskushallintoyksikön lausunnossa on tarkoitettu.

Palaan vielä kantelijan yksittäistapaukseen ja vankilan antamaan selvitykseen.

Lukemisperusteet on vankilan selvityksessä ilmoitettu teemoina, joiden osalta ei kuitenkaan käy ilmi, mistä ja milloin tieto teeman tarkoittamasta toiminnasta on saatu. Teemojen perusteella ei kaikilta osin ole pääteltävissä, onko kyse ollut tietyistä yksittäisistä tapahtumista ja niistä saadusta tiedosta vai siitä, että kerrotun kaltaista toimintaa on arvioitu yleisesti tapahtuvan. Näiden tietojen puuttuessa ei ole mahdollista arvioida, olisiko teemojen

ilmoittaminen kantelijalle ollut tai olisiko se edelleen vastoin erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua. Kuten edellä esittämästäni käy ilmi, salassapidon arvioiminen edellyttää tapauskohtaisia perusteluja ja konkreettisia seikkoja.

Lisäksi --- vankilan salassa pidettäväksi merkitsemän selvityksen ja lisäselvityksen perusteella jää jossakin määrin epäselväksi, minkä osuuden niissä on, edellä mainittujen teemojen lisäksi, tarkoitettu olevan julkisuuslain 11 §:n 2 momentin perusteella asianosaiselta salassa pidettävää tietoa tai perusteluna sille, ettei päätösperusteita ilmoitettu kantelijalle. Vankilan salaamassa selvityksessä ja lisäselvityksessä on nimittäin paitsi kirjeenvaihdon lukemisen perusteeksi ilmoitettuja teemoja ja kantelijaa nimenomaan koskevia tietoja, myös Rikosseuraamuslaitoksen ja vankilan toimintaa yleisemmin kuvailevia seikkoja ja muita yleisempiä tietoja.

Totesin tämän jakson alkupuolella palaavani jäljempänä --- vankilan selvityksessä olleeseen sen mahdollisesti salassapitoon vaikuttavaksi tarkoittamaan seikkaan. --- vankilan salassa pidettäväksi merkitsemässä lisäselvityksessä (11.5.2017) on ensimmäisen sivun toisena kappaleena teksti, joka alkaa ”Rikosseuraamuslaitoksen käytettävissä olevan tiedon perusteella...” ja päättyy ”...ja olisi edellä kuvattujen, tutkinta- ja vankeuslain mukaisten Rikosseuraamuslaitoksen tiedonhankinta- ja rikostiedustelutoiminnan tavoitteiden vastaista.”. Tuossa kappaleessa kuvailtu kantelijan toiminta ei mielestäni voi olla peruste julkisuuslain 11 §:n 2 momentin 1) kohdan tarkoittamalle salassapidolle. Lainkohdan tarkoittama erittäin tärkeän yleisen tai yksityisen edun vaarantumisen arviointi ei tämän kaltaisissa asioissa lähtökohtaisesti perustu siihen, miten asianosainen itse on käyttäytynyt. Jos vaarantuminen voi tapahtua, se tapahtunee siitä riippumatta, onko asianosainen ollut itse aktiivinen lisäselvityksessä tarkoitettulla tavalla. Toisaalta mainitun kaltainen aktiivisuus ei mielestäni itsessään voi olla peruste salassapidolle, jos tieto ei olisi salassa pidettävä ei-aktiivisen henkilön kyseessä ollessa.

3.6

Lukemisperusteiden olemassaolo

Edellä kappaleessa 3.5 kerroin tavoin en käytettävissäni olevien tietojen perustella pysty arvioimaan, vaarantaisiko --- vankilan selvityksessä mainitsemien lukemisperusteiden ilmoittaminen kantelijalle erittäin tärkeää yleistä tai yksityistä etua enkä sen vuoksi käsittele tässä perusteita yksityiskohtaisesti. Voin kuitenkin todeta seuraavan.

Lukemispäätösten salassa pidettävään osaan kirjatut perustelut ovat varsin niukat. Niissä mainitaan lyhyesti seikkoja, joista ei kaikista voi varmuudella sanoa, onko kyse jostakin tietyistä yksittäisistä kantelijaan liittyvistä tapahtumista, vai yleisemmällä tasolla olevista oletuksista. Ilmi ei käy myöskään, mistä ja milloin tieto teeman tarkoittamasta toiminnasta on saatu. Perusteluja ei mielestäni ole kirjattu riittävällä tarkkuudella. Selvityksessä ja lisäselvityksessä niitä on avattu jonkin verran enemmän. Selvityksessä on myös todettu, ettei kantelijan kaikkea kirjeenvaihtoa ole luettu ja että päätökset viestien lukemisesta nimenomaisesti perustuivat tapauskohtaisen harkintaan. Minulla ei ole perusteita katsoa, että näin ei ole ollut. On mahdollista, että lukemispäätöksille on ollut olemassa lain edellyttämiä perusteltuja syitä. Vankilan esittämät lukemisperusteet jäivät kuitenkin selvityksen jälkeenkkin varsin yleiselle tasolle.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on arvioitu lukemisperusteiden riittävyyttä usein aiemminkin. Oikeusasiamies Jääskeläinen on todennut muun muassa seuraavaa.

Osittain selvityksestä jää vaikutelma, että lukeminen on perustunut siihen, että --- (vangin nimi poistettu) on pitänyt yhteyttä henkilöihin, jotka olivat aiemmin syyllistyneet vakaviin rikoksiin ja joiden tiedettiin tai ainakin epäiltiin jatkavan rikollista toimintaa joko vankilassa tai vapauduttuaan. Vankeuslain 12 luvun 2 § ei nähdäkseni hevin oikeuta luottamuksellisten viestien lukemiseen yksinomaan sillä perusteella, että kirjeenvaihdon toisen tai molempien osapuolten tiedetään tai epäillään sitoutuneen rikolliseen elämäntapaan. Tulkinta, jonka mukaan tällainen pelkästään yleisellä tasolla oleva tieto tai epäily oikeuttaisi viestin lukemiseen, ei mielestäni vastaa sitä, miten perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään korostanut perustuslain 10 §:n 3 momentissa olevan välttämättömyysvaatimuksen merkitystä ja sitä, että viestin salaisuutta voidaan laitosoiloissakin rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua (HE 309/1993 vp, s. 54/II, PeVL 12/1998 vp, s. 6, PeVL 34/2001 vp, s. 5/I, PeVL 20/2005 vp, s. 5/II, PeVL 5/2006 vp, s. 3-4, PeVL 59/2006). (Päätös 29.9.2011, dnro 2703/4/09 jne.)

Oikeusasiamies Jääskeläinen on arvioinut myös ovatko Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön antaman ohjeen 5/400/2011 tarkennuksessa lukemisen perusteltuina syinä mainitut esimerkit ristiriidassa hänen näkemyksensä ja aiempien kannanottojensa kanssa. Hän totesi tuolloin seuraavaa.

Ohjeen 5/400/2011 tarkennuksessa esitetyt esimerkit (4.11.2011) siitä, milloin kirjeen lukemiseen voi olla laissa edellytetyjä syitä, ovat mielestäni sellaisia konkreettisia perusteita, joita laki edellyttää. Perusteina esitetään tietty rikos, uhkaus, kiristys, salakuljetus, pako tai vankilakapina. Tällöin kyse on tietystä, yksilöidystä, yksittäisestä tapahtumasta, ei jostakin yleisemmästä ja jatkuvasti olemassa olevasta vankiin liittyvästä seikasta. Ohjeessa esitetyistä esimerkeistä ongelmallisim on vangin aktiivinen toiminta JR-rikollisryhmässä. Olen aiemmin (esim. dnro 2703/4/09 jne.) todennut, ettei vankeuslain 12 luvun 2 § nähdäkseni hevin oikeuta luottamuksellisten viestien lukemiseen yksinomaan sillä perusteella, että kirjeenvaihdon toisen tai molempien osapuolten tiedetään tai epäillään sitoutuneen rikolliseen elämäntapaan. Jos ohjeessa mainittu ”aktiivinen toiminta” kuitenkin ymmärretään siten, että tämä peruste on sidottu johonkin vangin yksittäisiin, konkreettisiin tiettyyn ryhmittymään liittyviin, viimeaikaisiin toimiin, kyseessä voi nähdäkseni olla lain tarkoittama lukemisedellytys. Kaikkien näiden perusteiden osalta tulee kuitenkin suorittaa kokonaisharkinta siitä, täytyvätkö lukemisen edellytykset. Tietty tapahtuma, teko tai epäily jostakin ei oikeuta ajallisesti rajattomaan lukemiseen, vaan sillä ja viestin lukemisella pitää olla jokin järkävä yhteys. Tämä koskee paitsi ajallista yhteyttä myös viestinnän osapuolia. Esimerkiksi epäily karkaamisesta ei välttämättä oikeuta lukemaan kenen tahansa kanssa käytävää kirjeenvaihtoa. Sinänsä sama peruste voi oikeuttaa lukemaan kirjeenvaihtoa useiden henkilöiden kanssa ja kuten sanottua, pidemmälläkin ajanjaksolla. Lukemisperusteiden kirjekohtaisuuden vaatimus ei siten tarkoita sitä, etteikö sama peruste voi kohdistua useisiin tahoihin ja oikeuttaa lukemisen pidempään kuin yksittäisen kirjeen osalta. Kuten olen jo useasti todennut, luottamuksellisen viestin suoja on kuitenkin viestikohmainen ja koskee niin lähettäjä kuin vastaanottajaakin, minkä vuoksi päätösharkinnan tulisi olla kirjekohtaista. (Päätös 17.12.2013, dnro 3332/4/12)

Voin yhtyä oikeusasiamiehen esittämään.

Vankeuslakia ja tutkintavankeuslaki on sittemmin muutettu siten, että lukemispäätös voidaan tehdä enintään kahden viikon määräajaksi. Lain esitöiden mukaan määräaikainen lukemispäätös ei kuitenkaan automaattisesti mahdollistaisi kaikkien saapuvien tai lähtevien kirjeiden lukemista kyseisenä aikana (HE 45/2014, s. 43). Kynnystä lukemiseen ei esityksen mukaan tulisi muuttamaan (s. 74). Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 34/2014), että esityksen mukaan tarkoitus ei ole muuttaa valiokunnan asettamaa lukemisen kynnystä, joka on myös jatkossa korkea ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhtaisesti vastaava (HE s. 74/I, PeVL 59/2006 vp, s. 5/II). Perustuslakivaliokunta totesi myös seuraavaa: ”Ehdotusta on arvioitava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan saman pykälän 3 momentin perusteella säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa vapaudenmenetyksen aikana. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut säännöksessä olevan välttämättömyysvaatimuksen merkitystä ja sitä, että viestin salaisuutta voidaan laitosoiloissakin rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua (ks. PeVL 30/2009 vp, s. 5/I, PeVL 59/2006 vp, s. 2/II ja siinä mainitut lausunnot).”

Näin ollen lukemisperusteiden riittävyttä tulee edelleen arvioida samoin kuin ennen 1.5.2015 voimaan tulleita vankeuslain (393/2015) ja tutkintavankeuslain (394/2015) muutoksia.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 3.3, 3.4, 3.5 ja 3.6 esittämäni käsitykset --- vankilan tietoon.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni --- vankilan johtajalle.

Lähetän päätökseni myös tiedoksi --- rikosseuraamusalueen aluekeskukselle ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle, jota pyydän huolehtimaan, että muut aluekeskukset ja ne virkamiehet, joiden toimenkuvaan kuuluu arvioida tässä ratkaisussa käsiteltäviä asioita vastaavia asioita, saavat tiedon tässä esittämistäni käsityksistä.