

13.4.2007

Dnro 1621/4/05

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anu Rita

VANKIEN KESKINÄINEN KIRJEENVAIHTO SISÄPOSTIN VÄLITYKSELLÄ

1 KANTELU

Kantelija pyysi kirjeessään 26.5.2005 eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Riihimäen vankilan menettelyä vankien välisen sisäpostin osalta.

Kantelija kertoi, että vangin toiselle Riihimäen vankilassa olevalle vangille osoittamia lähtevään postiin laittamia kirjeitä ei toimiteta ns. sisäpostina perille, vaan kirjeet palautetaan lähettäjälle. Jos vanki sen sijaan varustaa tällaisen kirjeensä postimerkillä, se kantelijan mukaan postitetaan postilaitoksen kautta normaalisti vastaanottajalle.

Kantelijan mielestä menettelylle ei ollut mitään järkevää syytä. Hän katsoi siitä aiheutuvan vangeille turhia postimerkkikuluja ja viivästystä kirjeiden kiertäessä postin kautta sekä myös vankilalle lisätyötä, millä hän lienee tarkoittanut sitä, että kirjeposti tarkastettaisiin vankilassa sekä sen lähtiessä että saapuessa.

2 SELVITYS

Kantelijan kirjoituksen johdosta hankittiin Rikosseuraamusviraston lausunto.

Oikeusasiamiehen kanslian tarkastajan puhelimitse hankkiman selvityksen perusteella 16 suljetusta vankilasta vain neljässä on järjestetty sisäpostin käyttömahdollisuus.

3 RATKAISU

3.1 Oikeusohjeita kirjeenvaihdosta

Tapahtuma-aikaan voimassa olleessa rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain (jäljempänä RTL) 2 luvun 9 §:n 1 momentissa säädettiin seuraavaa:

Rangaistuslaitoksen johtaja tai hänen määräämänsä virkamies saa tarkastaa vangilta peräisin olevat ja vangille saapuneet posti- ja muut lähetykset. Kirjeitä ei saa lukea, ellei

se ole tarpeen rikoksen estämiseksi tai ellei ole erityistä syytä epäillä kirjeenvaihto-oikeutta väärinkäytettävän. Kirje tai lähetys, jota edellä mainitusta syystä tai 6 §:n 1 momentin johdosta ei toimiteta perille, on palautettava lähettäjälle tai annettava vangille hänen päästessään vapaaksi, ellei lähetyksen laatu ole siihen esteenä.

Nykyään kirjeenvaihdosta säädetään vankeuslain IV osassa Vangin yhteydet vankilan ulkopuolelle. Vankeuslain 12 luvun 1 § (16.3.2007/265) kuuluu seuraavasti:

Kirjeenvaihto ja postilähetysten tarkastaminen

Vangilla on oikeus kirjeenvaihtoon. Vangille saapunut tai vangilta peräisin oleva suljettu kirje tai muu postilähetys saadaan tarkastaa läpivalaisemalla tai muulla vastaavalla tavalla sitä avaamatta sen tutkimiseksi, sisältääkö se 9 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja kiellettyjä aineita tai esineitä.

Vangille saapunut tai vangilta peräisin oleva kirje tai muu postilähetys saadaan avata ja sen sisältö tarkastaa lähetyksen sisältämää viestiä lukematta, jos lähetyksen muodosta tai koosta voidaan päätellä, että se sisältää muutakin kuin luottamuksellisen viestin, tai jos muutoin on perusteltua syytä epäillä, että se sisältää 1 momentissa tarkoitettuja kiellettyjä aineita tai esineitä. Tässä momentissa säädetyn estämättä saadaan suljetussa vankilassa olevalle vangille saapunut kirje tai muu postilähetys kuitenkin avata ja sen sisältö tarkastaa lähetyksen sisältämää viestiä lukematta sen selvittämiseksi, sisältääkö se mainitunlaisia aineita tai esineitä.

Jos tarkastuksen yhteydessä löydetään aineita tai esineitä, joita vangilla ei ole lupa pitää hallussaan, ne on otettava vankilassa säilytettäväksi. Rahavarat on merkittävä vangin tilille. Omaisuuden alkuperän laillisuutta epäiltäessä tehtävästä ilmoituksesta säädetään 19 luvun 1 §:ssä.

3.2

Selvityksen sisältöä

Kantelija oheisti kirjoitukseensa Riihimäen vankilassa vankien välistä sisäpostia koskevaan tiedusteluunsa vartiopäälliköltä saamansa seuraavan sisältöisen vastauksen:

Posti lähetetään postilaitoksen kautta. Vankeinhoitoviranomaiset eivät ole velvollisia välittämään vankien välistä postia, mikä ei kulje postilaitoksen kautta. Vangin kirjeenvaihto-oikeutta ei rajoiteta tällä toiminnalla.

Rikosseuraamusviraston lausunnon mukaan vangeilla on mahdollisuus lähettää toisilleen kirjeitä postin välityksellä eikä vankilalla ole velvollisuutta toimittaa laitoksen sisäisessä postissa vankien välisiä kirjeitä. Lisäksi Rikosseuraamusvirasto toteaa, että RTL:n 2 luvun 9 §:ssä säännellään vangin yhteydenpitoa vankilan ulkopuolelle ja sen valvontaa. Rikosseuraamusviraston mukaan on tulkinnanvaraista, koskeeko/mahdollistaako säännös laitoksen sisäisessä postissa lähetettyjen kirjeiden tarkastamisen samalla tavalla kuin laitoksen ulkopuolelta saapuneet kirjeet. Rikosseuraamusvirasto katsoo, että asiassa on huomioitava muun muassa turvallisuusseikat sekä säädöspohjan tulkinnanvaraisuus.

3.3

Kannanotto

3.3.1

Yleistä

Koska kantelijan esiin ottama ongelma ei koske yksinomaan Riihimäen vankilaa vaan myös useimpia muitakin vankiloita, arvioin asiaa yleisesti ja kanteluhetkisen lainsäädäntötilanteen lisäksi myös tällä hetkellä voimassa olevan lainsäädännön perusteella.

Perustuslain 10 §:ssä taattuun yksityiselämän suojaan kuuluu muun muassa yksilön oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin. Perustuslain 10 §:ssä turvataan myös oikeus luottamukselliseen viestintään. Viestintää suojaa myös perustuslain 12 §:ssä säännelty sananvapaus. Perustuslain 7 §:n mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Vapauden menetys ei vaikuta henkilön perustuslakiin pohjautuvaan oikeuteen lähettää luottamuksellisia viestejä. Tämä oikeus on nyt vahvistettu myös vankeuslain 12 luvun 1 §:ssä, jonka 1 momentin mukaan vangilla on oikeus kirjeenvaihtoon. Kirjeenvaihto-oikeuteen voidaan lailla säätää rajoituksia. Laissa ei ole asetettu samassa vankilassa olevien vankien oikeutta keskinäiseen kirjeenvaihtoon eri asemaan vangin muuhun kirjeenvaihto-oikeuteen nähden. Vangilla on siten oikeus kirjeenvaihtoon myös vankitovereidensa kanssa.

Riihimäen vankilan kantelijalle antamassa vastauksessa ja Rikosseuraamusviraston lausunnossa todetaan, että vaatimus kirjeiden lähettämisestä postin välityksellä ei rajoita vangin kirjeenvaihto-oikeutta.

Pidän selvänä, että postilaitoksen käyttämisen edellyttäminen viivästyttää kirjeiden kulkua ja aiheuttaa vangille kustannuksia verrattuna siihen, että kirjeet kuljetettaisiin sisäpostina. Katsonkin, että sisäpostin käytön epääminen vaikeuttaa vangeille kuuluvaa kirjeenvaihto-oikeutta, vaikka ei ainakaan yleensä suoranaisesti sitä estä. Vankien alhainen tulotaso huomioon ottaen postimaksun maksamisen edellyttäminen saattaa kuitenkin ääritapauksissa rajoittaa vangin kirjeenvaihto-oikeutta. Myös postilaitoksen kautta lähettämisestä aiheutuva viive kirjeiden kulussa voi merkitä tosiasiallista rajoitusta kirjeenvaihto-oikeuteen.

Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on myös oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Tapahtuma-aikaan voimassa olleen RTL:n 1 luvun 3 §:n mukaan rangaistuksen täytäntöönpano tuli järjestää siten, että rangaistuksena oli pelkästään vapaudenmenetys. Muita rajoituksia voitiin käyttää siinä määrin kuin laitoksessa pitämisen varmuus ja laitoksen järjestys vaativat. Rangaistusten täytäntöönpanosta annettu laki on kumottu 1.10.2006 voimaan tulleella vankeuslailla. Vankeuslain 3 §:n mukaan vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta. Vankeuslain 6 §:n mukaan vankeinhoitolaitoksen virkamiehen on suoritettava virkatehtävänsä puuttumatta enempää kenenkään oikeuksiin ja

aiheuttamatta suurempaa haittaa kuin on välttämätöntä ja puolustettavaa tehtävän suorittamiseksi.

Edellä mainitut säännökset huomioon ottaen sisäpostin käytön epäämiselle tulee olla esitettävissä hyväksyttäviä perusteita. Kirjeenvaihto-oikeutta ei saa perusteettomasti vaikeuttaa, vaan vankeinhoitoviranomaiset voivat käyttää toimivaltaansa vain sellaiseen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan tarkoitettu käytettäväksi. Jos sisäpostin käytön epäämiselle on esitettävissä hyväksyttäviä perusteita, menettelyn on vielä oltava asianmukaista, tarpeellista ja oikein mitoitettua sen tavoitteen kannalta, johon sillä pyritään.

3.3.2

Valvontatoimivallan tulkinnanvaraisuus

Rikosseuraamusvirasto on perustellut sisäpostin käytön epäämisen hyväksyttävyyttä ensinnäkin kirjeenvaihdon valvontaa koskevan säännöksen (RTL:n 2 luvun 9 §) tulkinnanvaraisuudella. Rikosseuraamusviraston mukaan on osittain tulkinnanvaraista, koskeeko/mahdollistaako säännös laitoksen sisäisessä postissa lähetettyjen kirjeiden tarkastamisen samalla tavalla kuin laitoksen ulkopuolelta saapuneiden kirjeiden.

Tarkastelen ensin lainsäädännön mahdollisen epäselvyyden vaikutusta menettelyn hyväksyttävyydelle.

Minulla ei ole perusteita epäillä sitä Rikosseuraamusviraston näkemyksen perusteena ilmeisesti olevaa seikkaa, että RTL:n kirjeenvaihtoa koskevia säännöksiä laadittaessa on lähtökohtaisesti ajateltu vankien käyvän kirjeenvaihtoa rangaistuslaitoksen ulkopuolella olevien henkilöiden kanssa, mutta ei muiden samassa vankilassa olevien vankien kanssa. Tällöin voitaisiin ajatella, että saman vankilan vankien keskinäisten viestien tarkastamista ei olisi lainkaan laissa säännelty. Nähdäkseni lain sanamuoto ei kuitenkaan sulkenut pois vankien välisen vankilan sisällä lähetettävän kirjeenvaihdon tarkastamista. Ymmärrän Rikosseuraamusviraston lausunnon viittaavan myös siihen periaatteeseen, että perusoikeuksia koskevia säännöksiä ei epäselvässä tilanteessa tule tulkita laajentavasti. Oikeus valvoa sisäpostia muuta kirjepostia vastaavin tavoin olisi ymmärtääkseni siten Rikosseuraamusviraston mukaan ollut säännöstä perusoikeusmyönteisesti tulkittaessa ongelmallinen, koska tarkastuksen mahdollistava laintulkinta olisi saattanut johtaa lainsäätäjän tarkoitusta laajempaan tarkastustoimivaltuuteen.

Rikosseuraamusviraston lausunnosta voidaan päätellä, että se katsoo mahdollisen lain aukon korjaantuvan ja tarkastusoikeuden syntyvän, jos vangit sisäpostin sijasta lähettävät kirjeensä postilaitoksen kautta. Olen tästä eri mieltä Rikosseuraamusviraston kanssa. Se, onko kyseessä yhteydenpito vankilan ulkopuolelle vai ei, ei ole riippuvainen siitä, mitä kautta viesti kulkee. Kun viestin lähettäjä ja vastaanottaja ovat saman vankilan sisällä, heidän kirjeenvaihtonsa ei nähdäkseni muutu vankilan ulkopuoliseksi postilaitosta käyttämällä. Viestin toimittamistavalla ei siis voi olla merkitystä sille, onko vankeinhoitoviranomaisilla ollut oikeus RTL:n 2 luvun 9 §:ssä säänneltyyn kirjeenvaihdon valvontaan.

Postilaitoksen käytön edellyttämistä ei näin ollen voi perustella Rikosseuraamusviraston esittämien tavoin valvontatoimivaltaa koskevan lainsäädännön mahdollisella epäselvyydellä.

Nykyään kirjeenvaihdon valvontatoimivallasta säädetään vankeuslain osassa IV, joka on otsikoitu "vangin yhteydet vankilan ulkopuolelle". Osaan IV sisältyvän, muun muassa kirjeenvaihtoa käsittelevän vankeuslain 12 luvun säännökset soveltuvat nähdäkseni sanamuotonsa puolesta kaikkiin luottamuksellisiin viesteihin siitä riippumatta, missä viestin lähettäjä tai vastaanottoja on, mutta vankeuslain osan IV otsikosta voi saada soveltamisalasta toisen käsityksen. Näin ollen myös vankeuslakiin saattaa otsikkotasolla sisältyä Rikosseuraamusviraston lausunnossaan rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 9 §:n osalta esittämä toimivaltaongelma. Pidän tätä ongelmaa muodollisena, koska tilanteet, joissa vankien välinen kirje lähetetään vankilasta toiseen vankilaan, saman vankilan sisäpostina tai postilaitoksen välityksellä vankilasta takaisin samaan vankilaan, eivät eroa toisistaan sen paremmin tosiasiallisesti tai luottamuksellisen viestin suojan tarpeen kannalta kuin valvonnan tarpeen kannaltakaan. Näin ollen vankeuslain 12 luvun säännöksiä kirjeenvaihdon valvonnasta voidaan soveltaa kaikkiin edellä mainittuihin tilanteisiin. Saatan kuitenkin vankeuslain IV osan (ja vastaavasti tutkintavankeuslain IV osan) otsikointia koskevan huomioni oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston tietoon mahdollisia lainsäädäntötoimia varten.

3.3.3

Turvallisuus

Rikosseuraamusviraston mukaan asiaa arvioitaessa on huomioitava myös turvallisuusseikat. Rikosseuraamusvirasto esittää laitosten entistä tiukemmalla osastoinnilla pyrityn siihen, että vankien välinen yhteydenpito eri osastojen välillä olisi mahdollisimman vähäistä. Rikosseuraamusviraston mukaan sisäisen postin kautta lähetetyt kirjeet nopeuttavat ja helpottavat vankien välistä tiedonkulkua, mikä on vastoin osastoinnin tavoitetta. Rikosseuraamusvirasto katsoo, että asia voi olla turvallisuusriski erityisesti, jos kirjeiden tarkastamista ei ole järjestetty asianmukaisesti.

Tarkastelen seuraavaksi sitä, ovatko turvallisuusseikat hyväksyttävä syy olla välittämättä kirjeitä sisäpostitse.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen RTL:n 3 luvun 2a §:ssä säädettiin, että rangaistuslaitoksessa voi olla valvonnan asteeltaan erilaisia osastoja. Vankien valvonnasta rangaistuslaitoksessa säädettiin vankeinhoitoasetuksen 3 §:ssä. Viime kädessä perustuslain 7 §:n takaamasta henkilökohtaisesta koskemattomuudesta ja turvallisuudesta seurasi, että valvonnan rangaistuslaitoksessa tuli olla turvallisuuden ylläpitämiseksi riittävää. Nykyään vankilan osastoinnista ja vankien osastoille sijoittamisesta on säädetty vankeuslain 5 luvussa. Osastoinnin tavoitteena on muun muassa vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, vankien ja muiden henkilöiden turvallisuuden takaaminen sekä rikollisen toiminnan estäminen. Täytäntöönpanon turvallisuus ja rikollisen toiminnan estäminen ovat vankeuslain mukaan myös rangaistuksen täytäntöönpanoa kokonaisuudessaan koskevia tavoitteita

(vankeuslain 1 luku 2 ja 3 §). Vankeja on myös valvottava siten kuin vankilan järjestys, vankilassa pitämisen varmuus, vankien ja muiden henkilöiden turvallisuus sekä karkaamisen tai avolaitoksesta luvatta poistumisen ja rikoksen estäminen edellyttävät (vankeuslain 16 luvun 1 §).

Turvallisuuden ylläpitäminen on vankeinhoitolaitoksen virkamiesten velvollisuus. Toisaalta myös vangin perusoikeuksien rajoittaminen edellyttää, että rajoituksista säädetään lailla. Siitä, millä tavoin kirjeenvaihto-oikeuteen muun muassa vankilan järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi voidaan puuttua, onkin säädetty lailla - aiemmin rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 9 §:ssä ja nykyään vankeuslain 12 luvussa. Sisäpostin käytön epäämällä pyritään turvallisuuden nimissä hidastamaan ja vaikeuttamaan vankien välistä tiedonkulkua. Samalla tällä menettelyllä hidastetaan ja vaikeutetaan vangille nimenomaisesti laissa turvattu kirjeenvaihto-oikeuden käyttämistä. Kun kirjeenvaihdon mahdollisiin turvallisuusriskeihin voidaan puuttua vain lailla säädettyillä keinoilla ja edellytyksillä, vankeinhoitoviranomaisia velvoittavaan yleiseen turvallisuuden ylläpitämistavoitteeseen vedoten ei voida asettaa lisärajoituksia kirjeenvaihto-oikeudelle tai muutoin vaikeuttaa sen käyttämistä. Näin ollen en pidä turvallisuusseikkoihin vetoamista hyväksyttävänä perusteena postilaitoksen käytön edellyttämiselle.

Sinänsä olen Rikosseuraamusviraston kanssa samaa mieltä siitä, että sisäpostinakin kulkevien kirjeiden tarkastaminen on turvallisuuden ylläpitämiseksi tärkeää.

3.3.4

Sisäpostikuljetuksen järjestämisvelvollisuus

Rikosseuraamusvirasto on katsonut lausunnossaan vielä, että vankilalla ei ole velvollisuutta toimittaa laitoksen sisäisessä postissa vankien välisiä kirjeitä.

Olen kohdassa 3.3.1 todennut, että sisäpostin käytön epäämälle tulee olla hyväksyttävät perusteet ja että menettelyn tulee olla asianmukaista, tarpeellista ja oikein mitoitettua sen tavoitteen kannalta, johon sillä pyritään. Kuten kohdissa 3.3.2 ja 3.3.3 on tarkemmin perusteltu, en pidä Rikosseuraamusviraston esittämiä valvontatoimivaltaan ja turvallisuuteen liittyviä seikkoja hyväksyttävänä perusteina sisäpostin käytön epäämälle.

Edellä jo mainittujen näkökohtien ja säännösten lisäksi asiassa tulee ottaa huomioon, että hallintolain 7 §:ssä asetettu palveluperiaate koskee myös vankeinhoitoa. Hallintolain 7 § kuuluu seuraavasti:

Asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Säännöksen perusteluiden (HE 72/2002 vp s.57) mukaan asioinnin tulisi voida tapahtua sekä hallinnossa asioivan että viranomaisen kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäen. Säännös

mahdollistaa kuitenkin taloudellisten ja muiden voimavarojen huomioon ottamisen.

Sisäpostin käyttö on vankien kannalta sekä kirjeiden kulkunopeus että kustannukset huomioon ottaen selvästi parempi vaihtoehto kuin postilaitoksen käyttö. Minun on käytettävissäni olevan tiedon perusteella myöskään vaikea nähdä, että sisäpostin välittämisen vankilalta vaatimat järjestelyt aiheuttaisivat ainakaan merkittävää lisätyötä, erityisesti kun vankilan tulee joka tapauksessa järjestää vankien postiliikenne. Näin ollen myös palveluperiaate edellyttää sisäpostin käyttömahdollisuuden järjestämistä.

4

LOPPUTULOS

Saatan vankien välisestä sisäpostista esittämäni käsitykset Rikosseuraamusviraston tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni. Pyydän Rikosseuraamusvirastoa ilmoittamaan ratkaisusta kaikille vankiloille.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle kohdasta 3.3.2 ilmenevässä tarkoituksessa.