

13.6.2008

Dnro 1828/2/08

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anu Rita**

## **PÄÄTÖS VANKIEN KIRJEENVAIHDON TARKASTAMISTA JA LUKEMISTA KOSKEVASSA ASIASSA**

1  
ASIA

Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevan lainsäädännön kokonaisuudistus tuli voimaan 1.10.2006. Tässä yhteydessä uudistettiin myös vankien kirjeenvaihtoa koskevat säännökset. Kokonaisuudistuksen tultua voimaan eduskunnan oikeusasiamiehelle tehtiin kymmenittäin kanteluja vankeinhoitoviranomaisten menettelyistä vankien kirjeenvaihtoa koskevien uusien säännösten soveltamisessa.

Kantelijat esittivät muun muassa seuraavanlaisia väitteitä eri vankiloiden virheellisinä pitämistään menettelytavoista:

### Turun vankila

Kantelijoiden lähtevää ja/tai saapuvaa postia on avattu. Monien kantelijoiden mukaan kaikki postilähetykset, niin saapuvat kuin lähtevätkin, oli avattu. Selvityksistä kävi ilmi, että useimpien kantelijoiden kirjeenvaihtoa oli myös säännönmukaisesti luettu, eikä osa heistä kannellessaan tiennyt tätä. Osa kantelijoista arvosteli sitä, että postilähetyksiin kohdistuvien toimenpiteiden perusteita ei ilmoitettu. Kantelijoista yksi väitti muun muassa, että hän ei tiedusteluistaan huolimatta ole saanut vastausta, onko hänen kirjeensä ainoastaan avattu vai myös luettu, ja mitkä ovat olleet toimenpiteiden perusteet. Eräiden muidenkin kantelijoiden mukaan toimenpiteiden perusteita ei ilmoiteta edes pyynnöstä. Yhden kantelijan mukaan kirjeen toimittaminen hänelle oli kestänyt 10 vrk. Toisen kantelijan mukaan kirjeiden perille tulo kestää viikosta kahteen. Kaksi kantelijaa väitti postia katoavan ja totesi, että nekin postit, jotka menevät perille, ovat 2–3 viikkoa myöhässä. (Dnrot 3265, 3266, 3268, 3270, 3282, 3301, 3304, 3305, 3343, 3421, 3594, 3615, 3651, 3869, 3892/4/06 ja 180/4/07)

### Riihimäen vankila

Kantelijoille saapuneita ja/tai lähteneitä kirjeitä on avattu perusteetta eikä riittäviä perusteita ilmoitettu kysyttäessä. Eräs kantelija (dnro 659/4/07) arvosteli vankilan vaatimusta, että lähettäjän nimen tulee käydä ilmi vangin vankilan postitettavaksi jättämästä lähetyksestä. Kannanottoni tähän käy ilmi kantelijalle annetusta erillisestä vastauksesta. Kahden kantelijan mukaan kaikki heille saapuneet ja heidän lähettämänsä kirjeet on luettu kanteluissa tarkemmin kerrottuina ajanjaksoina. (Dnrot 3348 ja 3768/4/06 sekä 659, 1777 ja 2356/4/07)

### Sukevan vankila

Kantelijoiden mukaan heille saapuneet kirjeet on avattu, heidän mukaansa perusteetta. (Dnrot357 ja 436/4/07)

#### Pelson vankila

Yhden kantelijan mukaan kaikki hänelle saapunut posti, myös hänen asianajajansa lähettämä kirje, on avattu perusteetta. Toisen kantelijan mukaan hänelle saapuneita kirjeitä on avattu perusteetta ja hänelle syytä ilmoittamatta. (Dnrot 3816/4/06 ja 187/4/07)

#### Konnunsuon vankila

Yhden kantelijan mukaan saapuvan postin jakelussa on pitkiä, jopa 2–3 viikon viivästyksiä, joiden on kerrottu johtuvan tarkastamiseen kuluva ajasta. Toisen kantelijan mukaan saapuvan postin jakelussa on huomattavia, jopa useiden viikkojen viivästyksiä. (Dnrot 411 ja 1032/4/07)

#### Helsingin vankila

Kaikki kantelijalle saapunut ja hänen lähettämänsä posti on avattu. Kantelijan esitti saman väitteen myös Turun vankilasta, jossa hän oli ollut lyhytaikaisesti. Selvityksestä kävi ilmi, että kyse oli avaamisen lisäksi lukemisesta. (Dnro 3456/4/06)

#### Vantaan vankila

Kantelijan mukaan vangeille saapuvan postin jakelussa on viivästyksiä. (Dnro 4175/4/06)

#### Kuopion vankila

Kantelijalle saapunut posti on avattu hänen mukaansa perusteetta ja asianajalta saapunut posti myös hänen läsnä olemattaan. (Dnro 100/4/07)

Tässä päätöksessä mainittujen kantelujen lisäksi muutamiin kirjeenvaihtoa koskeviin kanteluihin on jo aiemmin vastattu erikseen.

Kirjeenvaihtoa koskevia vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännöksiä muutettiin 1.4.2007 voimaan tulleilla laeilla eräiltä osin. Käsittelen tässä päätöksessäni ajalla 1.10.2006–31.3.2007 voimassa olleiden kirjeenvaihtoa koskevien säännösten soveltamista. Käsittelen myös tämän jälkeistä aikaa koskevia kanteluväitteitä, jos väite koskee menettelyä, johon sovellettavia säännöksiä ei ole 1.4.2007 voimaan tulleilla vankeuslain tai tutkintavankeuslain muutoksilla muutettu.

Tässä päätöksessä kokoon yhteen havaintojani siitä, mitä kanteluja tutkittaessa on tullut esiin. Lisäksi olen vastannut kullekin kantelijalle heidän kanteluihinsa erikseen ja tarvittaessa olen noissa ratkaisuissa esittänyt mahdolliset tarkemmat perusteluni kunkin yksittäistapauksen osalta.

Kantelujen johdosta pyydettiin selvityksiä vankiloista ja lausuntoja Rikosseuraamusvirastolta. Jäljempänä selostetaan selvitysten ja lausuntojen sisältöä pääkohdittain tarpeen mukaan. Kunkin kantelijan saamaan vastaukseen on liitetty hänen asiassaan mahdollisesti saatu selvitys ja annettu lausunto siltä osin kuin vankeinhoitoviranomaiset eivät ole esittäneet väitettä niiden salassa pidettävyydestä.

## 2.1

### Yleistä

Käsittelen jäljempänä alakohdissa 2.4–2.6 pääasiassa niitä kanteluissa esitettyjä väitteitä, jotka antavat minulle aiheita toimenpiteisiin. Useissa tapauksissa kanteluissa esitettyjen väitteiden tueksi ei saatu näyttöä tai kantelussa arvosteltu menettely ei ollut lainvastaista. Edellä kohdassa 1 oleva luettelo kantelujen pääväittämissä sisältää myös tällaisia ilman näyttöä jääneitä tai aiheettomia väitteitä, joista useimpia en tässä ratkaisussani käsittele enempää. Näyttämättä jäivät tässä päätöksessä käsiteltyjen kantelujen osalta muun muassa väitteet asianajajilta saapuneiden kirjeiden avaamisista samoin kuin osa postin viivästymisaikojen pituutta ja katoamista koskevista väitteistä siltä osin kuin ne kiistettiin vankilan selvityksessä. Osa väitteistä oli puolestaan niin yksilöimättömiä, ettei selvitystä niihin kyetty antamaan kuin yleisellä tasolla. Lisäksi vangit arvioivat kirjeenvaihtoa avattavan ja luettavan laajemmin kuin selvitysten mukaan tapahtui.

Tässä päätöksessä ei käydä läpi kaikkia aiheellistenkaan kanteluväitteiden yksityiskohtia tai oteta niihin kantaa. Yksityiskohtaisemmat kannanotot ovat kullekin kantelijalle annettavissa ratkaisuisissa sikäli kuin kanteluväitteisiin on kyetty antamaan selvitys riittävän tarkasti ja jos olen pitänyt yksityiskohtaista tarkastelua tarkoituksenmukaisena.

Kantelijoiden esittämän arvostelun lisäksi asioita selvitettäessä tuli ilmi sellaisia vankiloiden menettelytapoja ja näkemyksiä tai lainsäädännön ongelmia, joihin kantelijat eivät olleet osanneet vedota, mutta joista Rikosseuraamusvirasto piti tarpeellisena lausua. Käsittelen jäljempänä eräiltä osin myös näitä seikkoja. Useat kantelijat olivat myös tietämättömiä siitä selvitysten yhteydessä ilmi käyneestä seikasta, että heidän kirjeensä oli avaamisen lisäksi luettu.

Postilähetyksiä koskevien 1.10.2006 voimaan tulleiden säännösten soveltamiskäytäntö vaihteli suuresti vankiloittain. Eräiden vankilanjohtajien näkemykset siitä, mikä on lain sisältö, poikkesivat merkittävästi toimintaa ohjaavan Rikosseuraamusviraston näkemyksistä. Ainakin joidenkin vankiloiden henkilökunta koki uuden lainsäädännön vaikeuttavan turvallisuuden yllä pitämistä.

Kirjeenvaihtoa koskevia säännöksiä muutettiin varsin pian niiden voimaantulon jälkeen, 1.4.2007 voimaan tulleilla laeilla. Muutoksia ehdotettiin hallituksen esityksellä vankeuslain 12 luvun ja tutkintavankeuslain 8 luvun muuttamisesta (HE 261/2006), jonka johdosta perustuslakivaliokunta antoi lausunnon (PeVL 59/2006) ja lakivaliokunta mietinnön (LaVM 31/2006). Muutokset perustuivat pitkälti niihin ongelmiin, joista nyt käsiteltävissä kanteluissakin on kyse. Tämän vuoksi tuon jäljempänä esiin myös mainitussa hallituksen esityksessä, perustuslakivaliokunnan lausunnossa ja lakivaliokunnan mietinnössä esitettyjä näkemyksiä. Uudet säännökset ovat tämän päätöksen liitteenä (liite 2).

## 2.2

### Oikeusohjeet

Kanteluissa tarkoitettuun tapahtuma-aikaan voimassa olleet kirjeenvaihtoa koskevat säännökset ovat tämän päätöksen liitteenä (liite 1). Lisäksi yksittäisiä säännöksiä selostetaan jäljempänä asiakohdittain tarpeen mukaan.

## 2.3

### Kirjeenvaihtoa koskevien säännösten käsittely eduskunnassa

Käsiteltäessä vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoa ja tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevaa

lainsäädännön kokonaisuudistusta eduskunnassa hallituksen esityksessä (HE 263/2004) ehdotettuihin vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännöksiin, joilla rajoitettiin vankien oikeutta kirjeen ja muun luottamuksellisen viestin salaisuuteen, tehtiin eräitä muutoksia. Lakivaliokunta (LaVM 10/2005) ehdotti perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella muutettaviksi hallituksen esitykseen sisältyneitä säännöksiä vankien ja tutkintavankien kirjeenvaihdosta. Muutoksilla tarkennettiin ja tiukennettiin niitä edellytyksiä, joilla kirjeitä saadaan avata ja lukea. Eduskunta muutti kirjeenvaihtoa koskevia hallituksen esityksen vankeuslain 12 luvun 1, 2 ja 8 §:ää sekä tutkintavankeuslain 8 luvun 1 ja 2 §:ää. Näiden säännösten soveltaminen osoittautui havaintojeni perusteella varsin ongelmalliseksi. Tässä päätöksessä on pääosin kyse näiden säännösten soveltamisesta.

Perustuslakivaliokunta lausui asiasta muun muassa seuraavaa (PeVL 20/2005):

Vankeuslakiehdotuksen 12 luvun säännökset kirjeen tarkastamisesta ja avaamisesta (12 luvun 1 §), kirjeen lukemisesta ja jäljentämisestä (12 luvun 2 § ja 8 §:n 1 mom.) sekä puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta (12 luvun 7 § ja 8 §:n 2 mom.) ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 2 momentin kannalta. Sen mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan kuitenkin saman pykälän 3 momentin nojalla säätää välttämättömistä rajoituksista tähän oikeuteen muun muassa vapaudenmenetyksen aikana. Ehdotetuille rajoituksille on siten perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Valiokunta korostaa, että luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoituksiin kohdistuu perustuslain 10 §:n 3 momentissa nimenomaisesti mainittu välttämättömyydedellytys ja että viestin salaisuutta voidaan laitosoissaakin rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua (HE 309/1993 vp , s. 54/II, PeVL 12/1998 vp , s. 6/I, PeVL 34/2001 vp , s. 5/I). Tältä kannalta toimenpiteiden edellytyksistä säännöksissä käytetyt ilmaisut "jos on syytä" (12 luvun 1 §:n 1 mom. ja 8 §:n 1 mom.), "jos on tarpeen" (12 luvun 2 §:n 1 mom. ja 7 §:n 1 mom.) ja "saattaa" (12 luvun 2 §:n 2 mom. ja 7 §:n 2 mom.) eivät ole asianmukaisia. Sääntelyä on näiltä osin syytä tarkistaa niin, että säännöksissä mainittuna kunkin toimenpiteen edellytyksenä on yksittäistapauksellinen ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhtaisesti vastaava perusteltu tarve. Sama huomautus koskee 2. lakiehdotuksen 8 luvun 1, 2 ja 7 §:n vastaavia säännöksiä.

Lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 10/2005) asiaa käsiteltiin muun muassa seuraavasti:

12 luku. Kirjeenvaihto ja puhelut (vankeuslaki)

1 §. Kirjeenvaihto ja kirjeiden tarkastaminen. Pykälässä säädetään siitä, millä edellytyksillä vangille saapunut tai häneltä peräisin oleva suljettu kirje tai muu postilähetys saadaan tarkastaa tai avata. Sen 1 momentin mukaan tämä voitaisiin tehdä, "jos on syytä".

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan korostanut, että vaikka luottamuksellisen viestin salaisuuteen voidaan lailla säätää rajoituksia muun muassa vapaudenmenetyksen aikana, niin tällaisiin rajoituksiin kohdistuu perustuslain 10 §:n 3 momentissa nimenomaisesti mainittu välttämättömyydedellytys. Samalla perustuslakivaliokunta painottaa, että viestin salaisuutta voidaan laitosoissaakin rajoittaa vain siinä määrin kuin se kussakin yksittäistapauksessa on perusteltua. Siksi sääntelyä on sen mukaan syytä tarkistaa niin, että säännöksissä mainittuna kunkin toimenpiteen edellytyksenä on yksittäistapauksellinen ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhtaisesti vastaava perusteltu tarve.

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon viitaten lakivaliokunta ehdottaa, että 1 momentissa tarkoitettu postilähetys saadaan avata vain, jos yksittäistapauksessa on perusteltua syytä epäillä sen sisältävän lain 9 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja kiellettyjä aineita tai esineitä. Sen sijaan kirjeen tai muun postilähetyksen saa aina tarkastaa läpivalaisemalla tai muulla tavalla sitä avaamatta sen tutkimiseksi, sisältääkö se säädettävän lain mukaan kiellettyjä aineita tai esineitä.

Valiokunnan 1 momenttiin ehdottaman muutoksen vuoksi 2 momentissa oleva viittaus lain 9 luvun 1 §:n 1 ja 2 momenttiin käy tarpeettomaksi ja se voidaan poistaa.

2 §. Kirjeen lukeminen ja jäljennöksen ottaminen. Pykälän 1 momentin mukaan vangille saapunut tai häneltä peräisin oleva kirje, muu postilähetys tai viesti saadaan lukea, jos se on tarpeen rikoksen estämiseksi tai sel-

vittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

Kirjeen tai muun viestin lukeminen on luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta ankarampi toimenpide kuin pelkkä lähetyksen avaaminen. Siksi lakivaliokunta perustuslakivaliokunnan 1 §:n kohdalla selostettuun lausuntoon viitaten ehdottaa, että viestin lukeminen on sallittua vain, jos se on yksittäistapauksessa perustelusta syystä tarpeen säännöksessä yksilöityjen tarkoitusten toteuttamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan viestistä voidaan ottaa jäljennös, jos sitä luettaessa käy ilmi, että se "saattaa" sisältää suunnitelmia tai tietoja momentissa mainituista rikoksista. Koska viestin salaisuus on viestiä luettaessa murtunut, jäljennöksen ottaminen viestistä ei merkitse enää olennaista lisäloukkausta. Siksi valiokunta ehdottaa, että jäljennös voidaan ottaa, jos on todennäköistä, että viesti sisältää edellä mainittuja suunnitelmia tai tietoja.

8 §. Kirjeenvaihto ja puhelut varmuusosastolla. Pykälän 1 momentin mukaan varmuusosastolla olevalta vangilta peräisin oleva ja vangille saapunut muu kuin 3 §:ssä tarkoitettu kirje ja muu postilähetys saadaan lukea, jos siihen yksittäisessä tapauksessa on syytä.

Lakivaliokunta on perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella ehdottanut kirjeen lukemisen edellytyksiä tiukennettaviksi. Tällaisen toimenpiteen edellytysten johdonmukaisuuden säilyttämiseksi lakivaliokunta ehdottaa myös tätä pykälää muutettavaksi. Koska varmuusosastolle sijoittaminen lain 5 luvun 6 §:n mukaan jo sinänsä edellyttää perusteltuja epäilyksiä tiettyihin tekoihin syyllistymisestä, kirjeen lukemisen edellytykset voivat valiokunnan mielestä olla tässä alemmat kuin tavallisissa tapauksissa. Sen vuoksi valiokunta ehdottaa, että varmuusosastolle sijoitetun vangin kirje voidaan lukea, jos se yksittäistapauksessa on tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Lisäksi valiokunta ehdottaa säännöstä täydennettäväksi niin, että varmuusosastolle sijoittaminen ei poista vangin ja hänen oikeudenkäyntiasiamiehensä tai -avustajansa kirjeenvaihdon luottamuksellisuutta. Tämän vuoksi momentin alkuosaan ehdotetaan lisättäväksi viittaus myös luvun 4 §:ään.

8 luku. Kirjeenvaihto ja puhelut (tutkintavankeuslaki)

Perustuslakivaliokunnan lausuntoon ja vankeuslain 12 luvun yhteydessä esittämänsä viitaten lakivaliokunta ehdottaa, että luvun 1, 2 ja 7 §:ään tehdään vastaavat muutokset kuin vankeuslain 12 luvun 1, 2 ja 7 §:ään.

## 2.4

### Kirjeiden ja muiden postilähetysten avaaminen

#### 2.4.1

##### Yleistä

Vankeuslain ja tutkintavankeuslain 1.10.2006–31.3.2007 voimassa olleiden säännösten mukaan vangille saapuneita tai häneltä peräisin olevia kirjeitä voitiin tarkastaa niitä avaamatta ulkoapäin tarkastellen ja tietyin edellytyksin myös avata. Vankeuslain 12 luvussa asia oli ilmaistu seuraavasti:

#### 12 luku

##### Kirjeenvaihto ja puhelut

#### 1 §

##### Kirjeenvaihto ja kirjeiden 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. Kirje tai muu postilähetys saadaan avata, jos yksittäistapauksessa on perustelua syytä epäillä, että se sisältää mainituissa lainkohdissa tarkoitettuja kiellettyjä 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.

Tutkintavankeuslain 8 luvun 1 §:ssä oli vastaava säännös tutkintavankien osalta.

Käsittelen tässä jaksossa 2.4 kirjeiden ja muiden postilähetysten tarkastamista avaamalla.

Kanteluissa ja Rikosseuraamusviraston lausunnoissa mainitut ongelmat kirjeiden ja muiden postilähetysten tarkastamisessa ja avaamisessa liittyivät seuraaviin seikkoihin:

- avaamisen lainmukaiset perusteet, erityisesti milloin "yksittäistapauksessa on perusteltua syytä epäillä"
- avaaminen luvallisten esineiden tarkastamiseksi
- avaaminen rahan pois ottamiseksi
- päätösperusteiden kirjaaminen
- avaamisesta ilmoittaminen

Käsittelen seuraavassa näistä jokaista omana jaksonaan.

#### 2.4.2

Kirjeiden ja muiden postilähetysten avaamisperusteet – milloin "yksittäistapauksessa on perusteltua syytä epäillä"

##### *Käytettävissä ollut selvitys*

Vankiloiden selvityksistä kävi ilmi, että kirjeitä oli avattu yksittäistapauksittain, jos kirjeen ulkoisessa tarkastelussa epäiltiin sisältävän jotakin luvatonta. Selvityksistä kävi ilmi myös, että vankiloiden käytettävissä olleilla tarkastusmenetelmillä ei aina lähetystä päältä päin tarkastelemalla kyetty "toteamaan kirjeen turvallisuutta", kuten eräs vankila asian ilmaisi. Ainakin joissakin vankiloissa kirjeet avattiin aina, ellei niitä voitu vankilan käytössä olevilla tarkastusmenetelmillä tehdyssä ulkokohtaisessa tarkastelussa todeta "turvalliseksi". Vankiloiden selvityksissä tuotiin esiin, että pelkästään kirjekuoren ulkoasua tarkastelemalla on ylipäättään monesti vaikea arvioida, sisältääkö kuori muutakin kuin luottamuksellisen viestin. Eräistä selvityksistä kävi ilmi myös, että kirjeiden välityksellä yritetään toimittaa vankilaan huumausaineita esimerkiksi siten, että huumausaine on imeytetty kirjepaperiin. Huumausaineiden havaitsemisen osalta todettiin, ettei kaikkia huumausaineita sisältäviä lähetyksiä kyetä erottamaan huumekoiran avulla, koska koira ei tunnista kaikkia aineita.

##### *Rikosseuraamusviraston lausunnot*

Rikosseuraamusvirasto toteaa, että avaamista koskevan säännöksen mukaan kirje tai muu postilähetys saadaan avata, jos yksittäistapauksessa on perusteltua syytä epäillä, että se sisältää vankeuslain 9 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja kiellettyjä aineita tai esineitä. Rikosseuraamusviraston mukaan kirjeiden avaamisen edellytyksenä olevalla yksittäistapauksellisella arvioinnilla on katsottava tarkoitettavan kirje kohtaista yksittäistapauksellista harkintaa. Se, että kirjettä avaamatta tarkastamalla ei ole saatu varmuutta siitä, että se ei sisällä edellä mainittuja luvattomia aineita ja esineitä, ei Rikosseuraamusviraston mukaan ole peruste kirjeen avaamiselle. Toisaalta Rikosseuraamusvirasto katsoo eräässä lausunnossaan, että perusteen lähetyksen avaamiselle muodostaa se, ettei lähetyksen sisältöä voida tarkastaa läpivalaisulaitetta käyttäen.

Eräissä vankiloissa avaamisen perusteeksi oli kirjattu rikoksen estäminen tai selvittäminen. Rikosseuraamusvirasto toteaa, että kyse on perusteesta, joka voi tulla kyseeseen lukemisen tai pidättämisen, mutta ei avaamisen perusteena, ainakaan silloin, jos toimenpidettä ei ole perusteltu tarkemmin epäilyllä kielletyistä aineista tai esineistä. Päätösperusteiden kirjaamiseen palataan tarkemmin jäljempänä.

Rikosseuraamusvirasto on myös eräissä lausunnossaan huomauttanut, että lainsoveltamiskäytännössä ei ole voitu antaa merkitystä [laki]valiokunnan sellaiselle tarkoitukselle, joka ei ole ilmennyt kirjallisessa muodossa. Rikosseuraamusvirasto viittaa tällä seuraavaan lakivaliokunnan mietinnön (LaVM 31/2006, jolla muutettiin kirjeenvaihtoa koskevia säännöksiä) yksityiskohtaisissa perusteluissa vankeuslain 12 luvun 1 §:n alkuperäisestä sisällöstä todettuun:

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan säännöksessä käytetyn sanan "yksittäistapauksessa" on valiokunnan alkuperäisestä tarkoituksesta poiketen soveltamiskäytännössä tulkittu viittaavan vain yksittäiseen postilähetukseen eikä esimerkiksi sen vastaanottajaan liittyviin syihin. Säännöksen tulkinnan selventämiseksi valiokunta ehdottaa, että kyseinen sana poistetaan. Tällöin avaamiseen ja tarkastamiseen johtava "perusteltu syy" voi liittyä esimerkiksi lähetykseen itseensä, sen vastaanottajaan ja hänen käyttäytymiseensä vankilassa tai postilähetyksen lähettäjän aiemmasta toiminnasta saatuihin kokemuksiin. Valiokunta korostaa kuitenkin säännöksen soveltamisen myös jatkossa edellyttävän, että avaamisen ja tarkastamisen tueksi on oltava jokin edellä mainitun kaltaisiin seikkoihin liittyvä konkreettinen syy.

### *Kannanotto*

Vankiloiden avaamispäätökset ovat selvitysten perusteella olleet lähtökohtaisesti postilähetyksikohtaisia. Myös Rikosseuraamusviraston näkemyksen mukaan päätökset tuli tehdä lähetyksikohtaisesti.

Näin avaamiseen oikeuttavaa säännöstä tuli, sen sanamuoto huomioon ottaen, mielestäni tulkitakin. Päätösharkinta avaamisesta tuli tehdä "yksittäistapauksessa" eli jokaisen postilähetyksen osalta erikseen.

Nähdäkseni avaamisen edellytyksiä harkittaessa on voitu ottaa huomioon paitsi erilaisin tarkastuskeinoin saadut havainnot ja muut lähetyksestä ulkoisesti havaittavissa olevat seikat myös lähettäjistä tai vastaanottajasta tiedossa olevat seikat (esimerkiksi riittävän luotettavaksi arvioitu vihje tietylle vangille tulossa olevan lähetyksen kielletystä sisällöstä).

Päätösharkinnassa on kuitenkin tullut huomata, että kunkin yksittäisen lähetyksen osalta on tullut ylityä näyttökynnys "perusteltua syytä epäillä". Tämän vuoksi pelkästään se, että kirjettä avaamatta tarkastamalla ei ole saatu varmuutta siitä, että se ei sisällä edellä mainittuja luvattomia aineita ja esineitä, ei ole ollut peruste kirjeen avaamiselle, kuten Rikosseuraamusvirastokin totesi. Perustelen tätä vielä tarkemmin seuraavasti.

Luvattomien aineiden ja esineiden vankilaan toimittamisyrietykset vaikuttavat käytettävissä olevan selvityksen perusteella olevan yleisiä. Kaikkia huumausaineita tai muita luvattomia aineita tai esineitä ei ylipäätään kyetä käytettävissä olevilla tarkastuskeinoilla havaitsemaan lähetystä avaamatta. Lähetykseen tehty lähettäjämerkintä ei välttämättä vastaa totuutta tai lähettäjä on voinut joutua painostuksen kohteeksi. Myös lähetyksen vastaanottajaksi merkittyä vankia voidaan yrittää käyttää välikätenä toiselle vangille tosiasiasa tarkoitetun lähetyksen toimittamisessa. Muun muassa näiden seikkojen perusteella, vankilaympäristön erityislaatu huomioon ottaen, voidaan puolustaa ajatusta, että kaikki ne vankilaan saapuvat lähetykset, joiden sisällön luvallisuudesta ei ole voitu ulkokohtaisen tarkastelun perusteella varmistua, on ollut perusteltua avata sisällön tarkastamista varten.

Joidenkin vankiloiden näkemyksen mukaan, ilmeisesti yllä todettujen seikkojen vuoksi, kirjeiden avaamisperusteeksi riittäisi lähetyksen sisällön jäädessä epäselväksi se yleinen mahdollisuus ja tosiasia, että vankien kirjeenvaihto-oikeutta yritetään ehkä jopa melko laajasti käyttää väärin. Pelkäämään tämän kaltainen yleisellä tasolla oleva epäily väärinkäyttömahdollisuudesta ei nähdäkseni kuitenkaan vastaa laissa avaamisen edellytykseksi asetettua yksittäistapauksellista perusteltua syytä. Avaamiseen oikeuttavalle epäilylle tuli kyetä esittämään jokin juuri kyseiseen lähetykseen liittyvä peruste. Vielä kirjeenvaihtoa koskevien säännösten muuttamisen jälkeenkin, 1.4.2007 alkaen, avaamisen on tullut perustua johonkin konkreettiseen syyhyn (LaVM 31/2006).

Huomioon tulee ottaa myös, että kyse on säännöksestä, joka oikeuttaa puuttumaan perustuslaissa turvattuun luottamuksellisen viestin suojaan. Tällaista säännöstä ei voi tulkita laajentavasti.

Saatan nämä käsitykseni vankeinhoitoviranomaisten tietoon.

### 2.4.3

Kirjeiden ja postilähetysten avaaminen niiden sisältämien luvallisten esineiden tarkastamiseksi

Kanteluihin annetuista selvityksistä kävi ilmi, että postilähetyksiä on avattu muun muassa tilanteissa, joissa lähetyksessä on sisältänyt ns. luvallisia esineitä, esimerkiksi dvd-levyjä, joita vanki saa ottaa vastaan ja pitää hallussaan, mutta joiden tarkastaminen ennen haltuun antamista on tarpeen. Ymmärtääkseni selvityksissä tarkoitettiin sitä, että esineen laadusta oli sinänsä kyetty varmistumaan lähetyksestä avaamattakin, mutta vankeinhoitoviranomaisten käsityksen mukaan kyseistä luvallista esinettä (esimerkiksi levykotelo) voitiin käyttää luvattomien aineiden tai esineiden kätkemiseen.

Rikosseuraamusvirasto on lausunnossaan ottanut esiin, että mahdollisuus avata kirje tai muu postilähetyksensä tarkastamiseksi on tulkinnanvarainen niissä tilanteissa, joissa lähetyksessä sisältää sinänsä luvallisia esineitä, kuten esimerkiksi levyjä. Rikosseuraamusviraston toteaa, että vangin haltuun annettava omaisuus on kuitenkin tarkastettava. Rikosseuraamusvirasto viittaa myös hallituksen esitykseen (HE 261/2006), jossa ehdotettiin säännösten täsmentämistä siten, että kirje tai muu postilähetyksensä avata esineen tarkastamiseksi.

Omana kannanottonani totean seuraavan.

Lain mukaan kirje tai postilähetyksensä saatiin avata vain, jos yksittäistapauksessa oli perusteltua syytä epäillä, että se sisälsi mainituissa lainkohdissa [vankeuslain 9 luvun 1 § 1 tai 2 momentti] tarkoitettuja kiellettyjä aineita tai esineitä. Näin ollen havainto lähetyksessä olevasta sinänsä luvallisesta esineestä ei yksin muodostanut perustetta lähetyksen avaamiselle, jos avaamiselle ei ollut esittää muita perusteita kuin se, että yleisesti tiedettiin tuon luvallisen esineen sopivan muiden esineiden tai aineiden kätkemiseen ja se, että kirjeenvaihto-oikeuden väärinkäyttöyritykset ovat vankilaympäristössä tyypillisiä. Tällainen yleisellä tasolla oleva mahdollisuus tai epäily ei yllitä laissa avaamiselle asetettua näyttökynnystä.

Toisaalta vankeinhoitoviranomaisilla on muun muassa toimivalta päättää vangin haltuun annettavasta omaisuudesta, velvollisuus laatia suljettuun vankilaan vastaanotetusta vangin omaisuudesta luettelo (vankeuslain 9 luku) ja oikeus tarkastaa vangin käytössä olevaa omaisuutta (vankeuslain 16 luku 2 §). Lisäksi lähtökohtaisesti tavaraa sisältävää postipakettia ei ole pidettävä perustuslaissa tarkoitettuna luottamuksellisena viestinä (näin esimerkiksi PeVL 59/2006). Rikosseuraamusviraston mainitsema ongelma koskee ensisijaisesti lähetyksiä, joissa on tavaran lisäksi myös luottamuksellinen viesti. Vaikka vankeuslain ja tutkintavankeuslain kirjeiden ja muiden postilähetysten tarkastamista koskevat pykälät eivät erottele lähetyksiä sillä perusteella, onko kyseessä luottamuksellisen viestin sisältävä



vai muu lähetys, säännösten tarkoituksena on nähdäkseni kuitenkin nimenomaan luottamuksellisen viestin suojaaminen.

Vankeuslain 12 luvun 1 §:n lähetyksen avaamiselle asettamat edellytykset olivat ongelmallisia vankeinhoitoviranomaisilla muutoin olevien vangin omaisuutta koskevien vankeuslain 9 luvussa ja 16 luvussa mainittujen toimivaltuuksien ja velvollisuuksien toteuttamisen kannalta. Kun laki on sittemmin muuttunut, asia ei enää anna minulle aiheutta toimenpiteisiin.

#### 2.4.4

Kirjeiden ja postilähetysten avaaminen niiden sisältämän rahan pois ottamiseksi

Kanteluihin annetuista selvityksistä kävi ilmi, että postilähetyksiä on avattu muun muassa tilanteissa, joissa niiden on epäilty tai havaittu sisältäneen rahaa.

Rikosseuraamusvirasto on lausunnossaan ottanut esiin, että vankeuslain 12 luvun 1 §:n sanamuodon perusteella kirjeistä ei saa etsiä rahaa eikä kirjettä saada avata, vaikka huomattaisiin, että siinä on rahaa. Rikosseuraamusvirasto toteaa, että vangilla ei kuitenkaan vankeuslain 9 luvun 3 §:n mukaan ole suljetussa vankilassa oikeutta pitää hallussaan rahaa ja muita maksuvälineitä. Rikosseuraamusviraston käsityksen mukaan vankeuslain 12 luvun 1 §:ssä onkin tältä osin mitä ilmeisimmin lakitekninen viittausvirhe.

Lakia on sittemmin, 1.4.2007 alkaen muutettu siten, että suljetussa vankilassa olevalle vangille saapunut kirje tai muu postilähetys saadaan avata ja sen sisältö tarkastaa lähetyksen sisältämää viestiä lukematta sen selvittämiseksi, sisältääkö se mainitunlaisia [9 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja] aineita tai esineitä. Lisäksi säädetään, että tarkastuksen yhteydessä löydetty aineet tai esineet, joita vangilla ei ole lupa pitää hallussaan, on otettava vankilassa säilytettäväksi ja että rahavarat on merkittävä vangin tilille.

Kun laki on sittemmin Rikosseuraamusviraston lainsäädäntövirheeksi toteamilta osin muuttunut, asia ei enää anna minulle aiheutta toimenpiteisiin.

#### 2.4.5

Vankitietojärjestelmään kirjatut päätösperusteet

Vankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 40 §:n mukaan vangille saapuneen tai häneltä peräisin olevan suljetun kirjeen tai muun postilähetyksen avaamisesta on ilmoitettava vangille. Päätös avaamisesta on kirjattava. Avaamisen yhteydessä löydetty esineet ja aineet on kirjattava.

Tutkintavankien osalta vastaava säännös on tutkintavankeudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa.

Eräissä vankiloissa oli selvitysten mukaan joissakin tapauksissa kirjattu kirjeen tai postilähetyksen avaamista koskevan päätöksen perusteeksi rikoksen estäminen tai selvittäminen.

Rikosseuraamusvirasto otti lausunnoissaan esiin, että rikoksen estäminen tai selvittäminen voi olla kirjeen lukemisen tai pidättämisen, mutta ei avaamisen peruste, ainakaan ellei toimenpidettä ole perusteltu tarkemmin epäilyllä kielletyistä aineista tai esineistä. Rikosseuraamusvirasto totesi, että kyseinen peruste on VATI:n (vankitietojärjestelmä) koodistossa eräänä perusteena kirjeen avaamiselle. Rikosseuraamusvirasto ilmoitti tekevänsä vankitietojärjestelmän perusteluosaan tarvittavat korjaukset. Rikosseuraamusviraston lausunnoista käy ilmi, että vankitietojärjestelmän kirjeenvaihtoa koske-

vaa perusteluosaa tullaan korjaamaan muun muassa siten, että lisätään mahdollisuus perustelujen vapaamuotoiselle kirjaamiselle, joka mahdollistaa päätösten tosiasiallisten perustelujen kirjaamisen. Lisäksi vankitietojärjestelmää tullaan korjaamaan myös siten, että päätöksistä tulevat ilmenemään niihin sovelletut säännökset.

Omana kannanottonani esitän seuraavaa. Vankitietojärjestelmän avaamispäätösten kirjaamiskoodi on ollut järjestelmän käyttäjien kannalta ongelmallinen, kun se ei ole riittävästi kuvannut tosiasiallisia päätösperusteita, vaan on ilman erikseen lisättävää lisäperustelua ollut omiaan antamaan kuvan virheellisestä päätösperusteesta. Kun Rikosseuraamusvirasto on ilmoittanut tekevänsä tarvittavat korjaukset, asia ei anna minulle aiheutta toimenpiteisiin.

Kun perusteiden kirjaaminen oli saamieni selvitysten mukaan varsin niukkaa, totean vielä selvyiden vuoksi, että voin yhtyä Rikosseuraamusviraston näkemykseen tosiasiaperustelujen kirjaamisen tarpeellisuudesta. Saatan tämän käsitykseni vankeinhoitoviranomaisten tietoon.

#### 2.4.6

##### Avaamisesta ja sen perusteista ilmoittaminen

Eräät kantelijat arvostelivat sitä, että vaikka heille oli ilmoitettu kirjeitä ja postilähetyksiä avatun, avaamisen perusteita ei ollut ilmoitettu samalla. Osa kantelijoista väitti, ettei perusteita ollut ilmoitettu edes niitä erikseen tiedusteltaessa.

Vankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 40 §:n mukaan vangille saapuneen tai häneltä peräisin olevan suljetun kirjeen tai muun postilähetyksen avaamisesta on ilmoitettava vangille. Tutkintavankien osalta vastaava säännös on tutkintavankeudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa.

Saadun selvityksen mukaan avaamisesta oli useimmiten ilmoitettu tekemällä kirjekuoreen asiasta kertova merkintä, esimerkiksi leimaamalla siihen teksti "tämä kirje on avattu". Ainakin yhdessä vankilassa oli menetelty myös siten, että kirjeen avaamisesta vankitietojärjestelmään tehdystä kirjauksesta (millä perusteella, kenen toimesta, kuka avannut, mitä löytyi) otettiin tuloste, joka laitettiin vangille menevän kirjeen mukaan.

Rikosseuraamusvirasto ilmoitti käsityksensä olevan, että avaaminen on katsottava tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi ja riittävää on, että avaamisesta ilmoitetaan vangille vankeusasetuksen mukaisesti. Rikosseuraamusviraston mukaan kirjeisiin on tämän vuoksi tehtävä niiden avaamista koskeva merkintä. Lisäksi Rikosseuraamusvirasto totesi lukemisesta ilmoittamisen osalta seuraavaa: Lukemisesta päättämisessä on kyse sen kaltaisesta hallinnollisesta päätöksestä, josta on hallintolain 54 §:n mukaisesti ilmoitettava vangille. Hallintolain 54 § kuuluu seuraavasti.

Viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukiello.

Viranomaisen on huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiannattamisesta.

Asiakirja annetaan tiedoksi alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Jos tiedoksiannettavaan asiakirjaan on liitetty asian käsittelyssä kertyneitä asiakirjoja, joita ei voida luovuttaa vastaanottajalle, viranomaisen on varattava tälle tilaisuus tutustua asiakirjoihin viranomaisen tai haastemiehen luona. Tiedoksiannon yhteydessä on ilmoitettava, missä ja mihin saakka asiakirjoja pidetään nähtävillä.

Omana kannanottonani esitän seuraavan.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella kaikissa vankiloissa postilähetysten avaamisesta oli ilmoitettu vangeille vähintään tekemällä siitä merkintä lähetykseen. Tämä vankiloiden menettely jättää avaamisperusteet ilmoittamatta ja ilmoittaa vain, että kirje on avattu, vastannee Rikosseuraamusvirastonkin käsitystä lain- ja asetuksenmukaisesta toimintatavasta. Lisäksi myös asetusteksti on ymmärrettävissä näin. Tämän vuoksi minulla ei ole aihetta moittia yksittäisten vankiloiden menettelyä.

Hallintolain soveltamista koskevilla huomioilla on nähdäkseni kuitenkin yleisempääkin merkitystä vankeusrangaistuksen täytäntöönpanossa, minkä vuoksi totean seuraavaa.

Kyse on siitä, miten hallintolakia tulee soveltaa postilähetysten avaamisen kaltaiseen toimintaan, ja viime kädessä myös perustuslain 21 §:n soveltamisesta. Minun on jossakin määrin vaikea nähdä, että tuolloin voimassa olleessa laissa mainituin edellytyksin tehtävä päätös kirjeen avaamisesta ei olisi ollut hallintopäätös. Avaamispäätöksen luonteessa on vaikea nähdä eroa Rikosseuraamusvirastonkin hallintopäätöksenä pitämään kirjeen lukemista koskevaan päätökseen. Toisaalta voidaan kysyä, eikö avaamisperusteiden automaattista tiedonantovelvollisuutta sitten ole, jos kyse on tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, kuten Rikosseuraamusvirasto katsoo.

Hallintolakia koskevaa hallituksen esitystä (HE 72/2002) eduskunnassa käsiteltäessä hallintovaliokunta (HaVM 29/2002) totesi, että hallintolaki on kokonaisuudessaan tarkoitettu sovellettavaksi hallinnon toimintaan. Hallintovaliokunnan mukaan keskeistä asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi ei ole tunnustaa hallintoasiasiaa, vaan kyetä varmistumaan siitä, täyttääkö asiaa tai hallintotoimia suorittava viranomainen tai muu taho velvoitteensa asianmukaisesti. Oikeuskirjallisuudessa on todettu muun muassa seuraavaa:

Hallintovaliokunnan korostama laaja-alaisen ja yhtenäisen soveltamisen lähtökohta poikkeaa tältä osin hallintolakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa esitetystä tulkinnasta, jossa vielä puollettiin selvästi ahtaampaa erottelua hallintoasioiden ja muiden hallintotoimien välillä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan pääosa hallintolain säännöksistä olisi tullut sovellettavaksi ainoastaan kirjalliseen hallintoasian käsittelyyn eli hallintopäätöksen tekemiseen. Tällaista selkeärajaista soveltamisalan kahtiajakoa ei kuitenkaan voida pitää perusteltuna, sillä perustuslain 21.1 §:ssä turvattu oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti tarkoittaa paitsi hallintopäätöksellä ratkaistavia asioita että esimerkiksi palvelujen toteuttamiseen liittyvää asiointia viranomaisessa. Eduskunta onkin hallintolain säätäessään hyväksynyt myös hallintovaliokunnan esittämän tulkinnan lain yhtenäisestä soveltamisesta kaikkeen hallintotoimintaan.

Sekä hyvän hallinnon takeiden että hallinnon asiakkaan menettelyllisen aseman kannalta hallintolain eri säännöksissä käytettyä viittausta hallintoasian käsittelyyn on näin ollen tulkittava joustavasti ja tilanteen mukaan. Hallintoasian käsittelyä koskevat hallintolain säännökset ovat sovellettavissa varsinaisen hallintopäätöksen tekemiseen ja myös muun muassa julkisen palvelun toteuttamiseen ja muunlaisiin tosiasiallisiin toimiin. Säännöksen soveltamistapa ja tulkinta riippuvat kuitenkin toiminnan sisällöstä ja luoteesta. (Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Olli Mäenpää, 2004, s. 35–36)

Hallintovaliokunnan mietintöön viitaten myös teoksessa Yleishallinto-oikeus (Seppo Laakso – Outi Suviranta – Veijo Tarukannel, 2006, s. 102–104) todetaan, että hallintolain soveltamisalaa koskevia säännöksiä on perusteltua tulkita laajentavaan suuntaan. Samoin teoksessa Hallintolaki (Matti Niemi – Marietta Keravuori, 2003, s. 100) katsotaan, että hallinnon asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan toteuttamiseksi tosiasiallisessa hallintotoiminnassa on toiminnan luonteesta riippuen noudatettava soveltuvien osin muitakin hallintolain [kuin 2 luvun] säännöksiä.

Näin ollen ratkaistaessa, tulisiko kirjeen avaamisesta vangille ilmoitettaessa samalla pyytämättä ilmoittaa myös toimenpiteen perusteet, tulee lähtökohtaisesti ottaa huomioon hallintolaki kokonaisuudessaan, vaikka kyseessä katsottaisiinkin olevan tosiasiallinen hallintotoiminta.

Vankeuslain 12 luvun 12 §:n mukaan tarkemmat säännökset kirjeiden tarkastamis-, lukemis-, jäljentämisen- ja pidättämismenettelystä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Hallintolain 5 §:ssä säädetään lain suhteesta muuhun lainsäädäntöön. Sen mukaan jos muussa *laissa* (kursivointi tässä) on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Hallintolain esitöistä käy ilmi, että hallintolakia on tarkoitus soveltaa aina silloin, kun lain soveltamisalan piiriin kuuluvasta asiasta ei ole säädetty muussa laissa. Lakia sovelletaan myös täydentävästi tietyssä hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä koskevan muun lain rinnalla. Hallintolain säännökset syrjäytyisivät siltä osin kuin vastaavasta menettelykysymyksestä on tarkoitettu säännellä muussa laissa poikkeavalla tavalla. Erityissäännös voi saada aikaan vain sellaisen osittaisen poikkeaman vastaavasta yleissäännöksestä, että säännöksiä tulee soveltaa rinnakkain. (HE 72/2002)

Hallintolain säännökset eivät siis syrjäydy pelkästään sillä perusteella, että jotain hallintoviranomaisen menettelylajia on säännelty erityislilla. Hallintolaista ei ole mahdollista poiketa muuten kuin laintasoisella säännöksellä. Perustuslain 21.2 ja 80.1 § huomioon ottaen laissa ei myöskään voida valtuuttaa antamaan asetuksella asian käsittelyssä noudatettavia säännöksiä yksilöiden menettelyllisten oikeuksien tai velvollisuuksien perusteista. (Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, Olli Mäenpää, 2004, s. 57–59)

Yllä olevan perusteella asetuksessa oleva sääntely, jonka mukaan kirjeen tai muun postilähetyksen avaamisesta on ilmoitettava vangille, ei itsessään sulje pois sitä, että vangille pitäisi samalla, pyytämättä ilmoittaa myös avaamisperusteet.

Käytettävissäni olevissa selvityksissä tai lausunnoissa ei ole tarkemmin pohdittu, onko perusteiden automaattiselle ilmoittamiselle joitakin esteitä. Myöskään ehdotuksesta valtioneuvoston asetukseksi vankeudesta laaditusta muistoista (Ulla Mohell, 2.6.2006) ei käy ilmi, onko sääntelyyn ollut joitakin erityisiä perusteita.

Katson, että hyvän hallinnon kannalta olisi ollut perusteltua, että myös ratkaisun perusteet olisi ilmoitettu pyytämättä. Perustelen tätä vielä seuraavasti.

Kyseessä on vangin perusoikeuksia rajoittava ratkaisu. Kirjeen avaaminen loukkaa perustuslain 10 §:ssä turvattua luottamuksellisen viestin salaisuutta. Vertailun vuoksi voidaan todeta, että henkilökohtaista koskemattomuutta loukkaavien, myös usein tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi katsottujen toimivaltuuksien käytön perusteista on säännönmukaisesti säädetty ilmoitettavaksi toimenpiteen kohteelle.

Päätösperusteiden tiedoksiantamista pyytämättä voidaan myös puoltaa pitkälti samoilla syillä kuin niiden kirjaamistakin. Tiedonsaaminen turvaa hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista. Perusteluilla on merkitystä viestinnän osapuolien oikeusturvan toteutumiselle sekä viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta. Perustelujen sisältämä informaatio mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden jälkikäteisen arvioimisen. Lisäksi perusteiden ilmoittamisvelvoite turvannee osaltaan myös viranomaisen itsekontrollia lisäämällä ainakin jonkinasteista ratkaisun oikeudellisen kestävyyden pohtimista.

Kantelujen perusteella vaikuttaa siltä, että vangit ovat kokeneet perustelujen tietoon saamisen varsin tärkeäksi, jolloin ne joudutaan joka tapauksessa pyynnöstä ilmoittamaan. Selvitysten mukaan ainakin kahdessa vankilassa käytäntönä oli ilmoittaa avaamisperusteet pyytämättä.

Tämä kannanottoni koskee tilannetta, jossa avaaminen edellyttää laissa tarkemmin määriteltyjä perusteita. Nyt tilanne on suljettuihin vankiloihin saapuvien postilähetysten osalta toinen. Lainsäädäntö on muuttunut siten, että avaaminen näissä tapauksissa lienee käytännössä säännönmukaista ja lain sisältö lienee tältä osin yleisesti myös vankien tiedossa.

Kanteluissa oli myös väitteitä, että avaamisen perusteita ei ollut erikseen kysyttäessäkään ilmoitettu. Saatujen selvitysten mukaan kyse on tällöin ollut kirjeistä, jotka on paitsi tarkastusta varten avattu, myös luettu. Kyse on siten itse asiassa ollut lukemisen perusteiden ilmoittamisesta. Palaan näihin vankien väitteisiin jäljempänä kirjeiden lukemista koskevassa jaksossa.

Eräässä Rikosseuraamusviraston lausunnossa otettiin esiin tapaus, jossa vanki oli saanut kirjeen toisen saman vankilan vangilta. Vankilassa oli tuolloin ilmoitettu avaamisesta vain kirjeen lähettäjälle. Rikosseuraamusvirasto esitti käsityksensä, että vaikka vankeusasetuksen 40 § tältä osin on jossakin määrin tulkinnanvarainen, kyseisen kaltaisessa tilanteessa avaamisesta on perusteltua ilmoittaa niin kirjeen lähettäjälle kuin vastaanottajallekin. Voin yhtyä Rikosseuraamusviraston näkemykseen molemmille vangeille ilmoittamisesta.

Saatan edellä olevat käsitykseni vankeinhoitoviranomaisten tietoon.

## 2.5

### Kirjeen lukeminen

#### 2.5.1

##### Yleistä

Vankeuslain 12 luvussa säädettiin ajalla 1.10.2006–31.3.2007 kirjeen lukemisesta seuraavaa.

#### 2 §

Kirjeen lukeminen ja jäljennöksen ottaminen

Vangille saapunut tai häneltä peräisin oleva kirje, muu postilähetys tai viesti saadaan lukea, jos se on yksittäistapauksessa perustellusta syystä tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

Tutkintavankeuslain 8 luvun 2 §:ssä oli vastaava säännös tutkintavankien osalta.

Pääosa kanteluista kohdistui Turun vankilaan. Turun vankilan ja Rikosseuraamusviraston näkemykset lainmukaisesta menettelystä kirjeiden lukemisessa erosivat toisistaan. Tämän vuoksi seuraavassa selostetaan ja arvioidaan asiaa erityisesti Turun vankilan menettelyä silmällä pitäen. Lisäksi Rikosseuraamusviraston lausunnoissa oli Riihimäen vankilan osalta pohdittu, olivatko päätökset aina perustuneet yksittäistapaukselliseen harkintaan.

#### 2.5.2

Kirjeiden ja muiden postilähetysten lukemisperusteet

*Käytettävissä ollut selvitys*

Turun vankilan johtajan antamien selvitysten mukaan Turun vankilassa on 1.10.2006 jälkeen avattu lähtevistä ja tulevista kirjeistä noin 15 prosenttia. Näistä osa on johtajan mukaan myös luettu. Kantelijoiden joukossa oli selvitysten mukaan vankeja, joiden postilähetystyksiä ei ollut luettu lainkaan. Suurin osa Turun vankilan menettelystä kannelleista kuului kuitenkin siihen ryhmään vankeja, joiden kirjeet oli päätetty avata ja lukea.

Turun vankilan johtajan näkemyksen mukaan harkintaa siitä, voidaanko lähetys avata ja lukea, ei tarvinnut tehdä erikseen jokaisen lähetyksen osalta. Johtaja toteaa pidättäneensä itselleen hänen mukaansa yksittäistapauksissa, eli yksittäisen vangin osalta, toimivallan päättää postilähetyksen avaamisesta ja lukemisesta. Johtaja on siis eräiden vankien, joiden joukkoon pääosa kantelijoista kuului, osalta tehnyt päätöksen, että heidän kirjeensä avataan ja luetaan toistaiseksi.

Turun vankilan johtaja on esittänyt ratkaisujensa perusteeksi muun muassa seuraavaa: vangilla oli vahvat yhteydet järjestäytyneeseen rikollisuuteen, vanki oli vankila-aikana syyllistynyt järjestyksirikoksiin tai rikoksiin, vangin rikostausta oli vakava, vanki oli aikaisemmin käyttänyt kirjeenvaihtooikeuttaan väärin, vanki kävi paljon kirjeenvaihtoa muiden vankien tai rikostaustan omaavien henkilöiden kanssa, luotettavan tiedustelutiedon perusteella oli syytä olettaa, että vanki jatkaa rikollista toimintaansa kirjeitse esimerkiksi pyrkimällä järjestämään huumausaineita vankilaan.

Erään vangin osalta Turun vankilan johtaja selvitti, että yksitältä vangilta lähtenyt postilähetys oli avattu ja luettu, koska kyseisenä ajankohtana saatujen useiden vihjetietojen mukaan eräät järjestäytyneen rikollisuuden edustajat käyttivät muita vankeja omien postilähetyksensä lähettämiseen, kun heidän omaa postiaan oli avattu. Kyseinen vanki oli osastolla, jossa tällaisia epäilyjä erityisesti oli.

Muiden vankiloiden selvityksistä ei käy ilmi, että lukemisesta olisi tehty kaikkietyn vangin kirjeet ja muut postilähetykset käsittäviä toistaiseksi voimassa olevia päätöksiä. Päätökset ovat selvitysten perusteella olleet postilähetyskohtaisia.

#### *Rikosseuraamusviraston lausunnot*

Rikosseuraamusviraston mukaan Turun vankilan johtajan kussakin päätöksessä ongelmallista on se, että päätökset kirjeiden lukemisesta tehtiin toistaiseksi eli siis kantelijoihin liittyviin syihin perustuen. Rikosseuraamusvirasto katsoo, että kirjeiden lukemisen edellytyksenä olevalla yksittäistapauksellisella arvioinnilla on katsottava tarkoitettavan kirjekohtaista yksittäistapauksellista harkintaa.

Riihimäen vankilan osalta Rikosseuraamusvirasto totesi eräässä lausunnossa olevan ongelmallista, että lukemispäätöstä oli perusteltu ainoastaan kantelijaan yleisesti liittyvillä tekijöillä, millä tuossa tapauksessa tarkoitettiin kantelijan kuulumista rikollisjärjestöön. Myös erään toisen kantelun osalta Rikosseuraamusvirasto arvioi, että päätöksiä oli perusteltu vain kantelijaan yleisesti liittyvillä tekijöillä, vaikka päätökset sinänsä olikin tehty kirjekohtaisesti.

#### *Kannanotto*

Vankiloiden päätökset kirjeiden lukemisesta ovat selvitysten perusteella lähtökohtaisesti olleet kirjekohtaisia. Tämä menettely vastasi Rikosseuraamusviraston näkemystä lain sisällöstä. Selvän poikkeuksen tästä tulkinnasta teki vain Turun vankila.

Oman näkemykseni mukaan lain edellyttämä yksittäistapauksellinen päätösharkinta tarkoitti sitä, että päätös kirjeen lukemisesta tuli tehdä kirjekohtaisesti. Lakitekstin perusteella on vaikea nähdä ilmai-

sun "yksittäistapauksessa" viittaavan muuhun kuin yksittäiseen postilähetykseen. Luottamuksellisen viestin suoja on molempien osapuolten, sekä lähettäjän että vastaanottajan perusoikeus. Mielestäni tämäkin puoltaa näkemystä, että toimenpiteiden perusteet tuli harkita lähetykskohtaisesti. Perusoikeuksia rajoittavia säännöksiä ei tule tulkita laajentavasti. Perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan kannanotoista on nähtävissä, että luottamuksellisen viestin salaisuuteen puuttumisen kynnyksenasettamista korkealle pidettiin välttämättömänä. Perustuslakivaliokunta lausui (PeVL 20/2005) muunmuassa, että kunkin toimenpiteen edellytyksenä tulee olla yksittäistapauksellinen ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhteisesti vastaava perusteltu tarve. Kirjeenvaihtosäännöksiä koskevaa, 1.4.2007 voimaan tullutta uudistusta käsitellessään perustuslakivaliokunta (PeVL 59/2006) on todennut seuraavaa:

Ehdotuksessa on asiallisesti kysymys momentissa nykyisin olevan "yksittäistapausta" koskevan maininnan korvaamisesta toimenpiteen edellytyksenä olevaa "perusteltua syytä" tarkentavilla ilmaisuilla. Perusteltu syy voi ehdotuksen mukaan liittyä asianomaisen vangin rikostaustaan, vankeusaikaiseen käyttäytymiseen tai postilähetyksen lähettäjään. Ehdotus mahdollistaa säännöksen nykyistä suppeaa tulkintaa laajemman soveltamisen. Kynnys luottamuksellisen viestin lukemiseen on myös ehdotetussa säännöksessä korkea ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhteisesti vastaava.

Kunkin kirjeen osalta tuli siis olla osoitettavissa perusteltu syy juuri tuon kirjeen lukemiseen. Nähdäkseni vankiin yleisesti liittyvä syy, esimerkiksi hänen syyllistymisensä vakaviin rikoksiin tai kuulumisensa rikollisjärjestöön, ei yksinään voinut olla riittävä peruste lukemiseen, vaikka tällaiset seikat voivatkin antaa viitteitä siitä, että kyseisen vangin kirjeenvaihtoa voi olla muiden vankien kirjeenvaihtoa perustellumpaa lukea laissa yksilöityjen tarkoitusten toteuttamiseksi (rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi). Mielestäni lukemisen edellytyksenä oli, että voitiin osoittaa jokin konkreettinen, juuri kyseiseen kirjeeseen tai viestiin kytkeytyvä perusteltu syy. Tässä harkinnassa voitiin kuitenkin ottaa huomioon esimerkiksi vankiin liittyviä yleisiä syitä.

Kirjeenvaihtosäännöksiä koskevaa, 1.4.2007 voimaan tullutta uudistusta käsitellessään lakivaliokunta (LaVM 31/2006) on edelleen korostanut lähetyksen avaamisenkin osalta jonkin konkreettisen syyn olemassaoloa seuraavasti.

Avaamiseen ja tarkastamiseen johtava "perusteltu syy" voi liittyä esimerkiksi lähetykseen itseensä, sen vastaanottajaan ja hänen käyttäytymiseensä vankilassa tai postilähetyksen lähettäjän aiemmasta toiminnasta saatuihin kokemuksiin. Valiokunta korostaa kuitenkin säännöksen soveltamisen myös jatkossa edellyttävän, että avaamisen ja tarkastamisen tueksi on oltava jokin edellä mainitun kaltaisiin seikkoihin liittyvä konkreettinen syy.

Kirjeen tai muun viestin lukeminen on luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta ankarampi toimenpide kuin pelkkä lähetyksen avaaminen ja tarkastaminen. Tämänkään vuoksi, ja lakivaliokunnan yllä oleva kannanotto huomioon ottaen, 1.10.2006 voimaan tullutta lukemista koskevaa säännöstä ei ole voinut tulkita siten, että jokin vankiin yleisesti liittyvä syy olisi yksinään oikeuttanut tekemään (toistaiseksi voimassa olevan) päätöksen hänen kirjeenvaihtonsa lukemisesta.

Saatan edellä esittämäni käsitykset vankeinhoitoviranomaisten tietoon.

Lopuksi tuon esiin vielä seuraavan. Rikosseuraamusvirasto totesi erään kanteluasian yhteydessä antamassaan lausunnossa (dnro 3892/4/06) tällä hetkellä voimassa olevasta kirjeiden lukemista koskevasta säännöksestä muun muassa seuraavaa:

1.4.2007 voimaan astuneissa säännöksissä lukemisen edellytyksiä laajennettiin ja selvennettiin. Lukeminen voi perustua esimerkiksi vankiin tai kirjeen lähettäjään liittyviin syihin. Näin ollen lukemista koskeva päätös voidaan Rikosseuraamusviraston käsityksen mukaan tehdä tietyn edellytyksin koskemaan tietyn vangin postia lyhyeksi ajaksi. Päätöstä ei Ri-

kosseuraamusviraston käsityksen mukaan voida kuitenkin tehdä olemaan voimassa toistaiseksi. Ajallisen keston lisäksi päätöksessä tulee nimenomaisesti rajata se, mitä tarkoitusta varten ja/tai kenen henkilön kanssa käytävää kirjeenvaihtoa voidaan lukea. Todettakoon myös, että lakivaliokunta on mietinnössään korostanut, että säännöksen soveltaminen edellyttää myös jatkossa konkreettista syytä toimenpiteen tueksi.

Korostan, että luottamuksellisen viestin salaisuus on perusoikeutena suojattu. Tämän suojan ydinalueen muodostaa viestin sisällön luottamuksellisuus, mitä vankien kirjeenvaihdon lukeminen loukkaa. Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja koskee sekä lähettäjää että vastaanottajaa. Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen vapaudenmenetyksen aikana. Ottaen huomioon, ettei perusoikeuksia rajoittavia säännöksiä pidä tulkita laajentavasti, luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja ei mielestäni voida kokonaan poistaa keneltäkään toistaiseksi tai edes määräajaksi ilman, että siitä on selvästi säädetty laissa. Lain (265 ja 266/2006) ja sen esitöiden perusteella näin ei ole.

Rikosseuraamusvirasto onkin hahmotellut päätöksentekijän harkintavallan laajuutta katsomalla mahdolliseksi vain lyhyeksi ajaksi tehtävän tietyn vangin postia koskevan konkreettisiin syihin perustuvan päätöksen, jossa on rajattu, mitä tarkoitusta varten ja /tai kenen kanssa käytävää kirjeenvaihtoa voidaan lukea. Pidän näitä rajoituksia luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta välttämättöminä.

Mielestäni asiasta tulisi kuitenkin säätää tarkemmin laissa, mikäli laajempaa kuin kirjekohtaista päätöksentekovaltaa pidetään välttämättömänä. Tämän harkitsemiseksi lähetän päätökseni oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle.

### 2.5.3

Toimivalta lukemispäätöksen tekemiseen – vankilan johtajan oikeus ottaa asia ratkaistavakseen

Turun vankilan johtaja selvitti tehneensä useiden kantelijoiden osalta päätöksen, että heidän kirjeensä luetaan toistaiseksi.

Rikosseuraamusvirasto toteaa, että toimivalta kirjeiden lukemisesta päättämiseen on turvallisuudesta vastaavalla virkamiehellä ja että vankilan johtajalla on oikeus ottaa asia ratkaistavakseen yksittäisessä tapauksessa. Rikosseuraamusviraston mukaan tältä osin on tulkinnanvaraista, onko vankilan johtajalla toimivalta päättää tietyn vangin kirjeiden lukemisesta toistaiseksi.

Kannanottonani totean seuraavan.

Vankeuslain 1 luvun 8 §:n 2 momentin perusteella vankilan johtajalla on oikeus yksittäistapauksessa ottaa ratkaistavakseen asia, josta päättäminen on uskottu muun muassa turvallisuudesta vastaavalle virkamiehelle. Vankilan johtajalla on siten ollut oikeus ottaa ratkaistavakseen kirjeiden lukemista koskevia asioita. Toimivallan siirtäminen on kuitenkin mahdollista vain yksittäistapauksissa eli yksittäisten päätösten osalta, päätöskohtaisesti. Vankilan johtajan toimivalta on vastaava kuin sen virkamiehen, jonka toimivallan hän yksittäistapauksessa pidättää. Johtajan menettelyn lainmukaisuuden arviointi perustuu siten siihen, mikä on kirjeiden lukemisen osalta "yksittäistapaus". Kuten edellä kohdassa 2.5.2 katsoin, päätökset olisi tullut tehdä kirjekohtaisesti.

Tässä ja edellisessä kohdassa esitetyn perusteella katson Turun vankilan johtajan ylittäneen toimivaltansa tehdessään vankikohtaisia toistaiseksi voimassa olleita päätöksiä vangin kaikkien kirjeiden lukemisesta. Johtajan menettelyä arvioidessani olen kuitenkin ottanut huomioon, että 1.10.2006–



31.3.2007 voimassa olleita vankien kirjeenvaihtoa koskevia säännöksiä oli tarpeen selventää lain-säädäntötoimin. Tämän vuoksi tyydyn saattamaan tämän käsitykseni Turun vankilan johtajan tietoon.

#### 2.5.4

##### Lukemisesta ilmoittaminen

Käytettävissäni olevasta selvityksestä kävi ilmi, että osa kantelijoista ei ilmeisesti tiennyt, että heidän kirjeensä oli paitsi avattu myös luettu. Osa kantelijoista puolestaan arvosteli sitä, että kirjeen lukemisesta ja/tai toimenpiteen perusteita ei ollut ilmoitettu. Eräiden kantelijoiden mukaan perusteita ei ilmoitettu kysyttäessäkään.

Rikosseuraamusviraston lausuntojen mukaan kirjeenvaihtoon kohdistuvien päätösten tosiasialliset perusteet ja päätöksenteon ajankohta on ilmoitettava hallintolain mukaisesti (44 ja 45 §), salassapitosäännökset huomioiden. Rikosseuraamusvirasto katsoi myös, että lukemisesta päättämisessä on kyse sen kaltaisesta hallinnollisesta päätöksestä, josta on hallintolain 54 §:n mukaisesti ilmoitettava vangille. Lausunnossa todetaan lisäksi, että vankilaturvallisuuteen liittyvät näkökohdat puoltaisivat joissain tilanteissa sitä, että kirjeen lukemisesta ei ilmoitettaisi vangille, koska kirjeen lukemisesta ilmoittaminen vaikeuttaa lukemiselle säännöksissä asetettujen tavoitteiden toteuttamista. Rikosseuraamusviraston käsityksen mukaan voimassa olevat säännökset eivät kuitenkaan mahdollista sitä, että kirjeen lukemisesta ei ilmoitettaisi vangille. Rikosseuraamusvirasto saattoi tämän lausuntonsa myös oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston tietoon mahdollisia säädöstoimenpiteitä varten.

Hallintolain 44 § koskee päätöksen sisältöä, 45 § päätöksen perustelemista ja 54 § tiedoksiantovelvollisuutta. Lainkohdat ovat tämän päätöksen liitteenä (liite 3).

Omana kannanottonani totean seuraavan.

Käytettävissäni olevan selvityksen perusteella vankiloille vaikuttaa olleen varsin laajasti epäselvää, että lukemispäätöksestä pitää ilmoittaa vangille hallintolain mukaisesti. Ainakin osassa vankiloita ei ole lainkaan mielletty, että kirjeen lukemisesta tehtävää päätöstä ja sen tiedoksiantamista tulee arvioida hallintolain perusteella. Sen, että vankeudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa ei ole ollut lukemista koskevia säännöksiä, on luultu tarkoittavan, ettei asiaa koskevaa sääntelyä ole ja ettei ilmoitusvelvollisuuttakaan tällöin ole. Menettelytapa on ilmeisesti pääsääntöisesti ollut se, että niin tarkastamista varten avatut kuin lukemista varten avatutkin kirjeet on merkitty avatuiksi, mutta vangille ei ole ilmoitettu erikseen, onko kirje vain avattu vai myös luettu.

Vankiloiden toiminta on hallintoa, johon tulee lähtökohtaisesti soveltaa myös hallintolakia. Olen edellä kohdassa 2.4.6 selostanut hallintolain soveltamista ja viittaaan siihen.

Rikosseuraamusvirasto on todennut, että päätös kirjeen lukemisesta on hallintopäätös, jonka osalta tulee muun muassa päätöksen tekemisen, perustelemisen ja tiedoksiannon osalta menetellä hallintolain mukaisesti. Vankeuslainsäädännöllä säännellyn päätöksenteon osalta ei kaikilta osin voida pitää täysin selvänä, milloin kyseessä on (muutoksenhakukelpoinen) hallintopäätös ja milloin ratkaisu on luokiteltavissa tosiasiallisesti hallintotoiminnaksi. A siaan on arvioitu, tosin muutoksenhakuoikeuden näkökulmasta, oikeusministeriön julkaisussa Vangin muutoksenhakuoikeus (oikeusministeriön lausuntoja ja selvityksiä 2006:25). Siinä todetaan muun muassa kirjeen lukemisesta, että vangin kirjeenvaihdon valvonta tällä tavoin on lähellä tosiasiallista hallintotoimintaa (s.14). Tällä tarkoitettaneen, että kirjeen lukeminen kuitenkin on katsottava hallintopäätökseksi, vaikka se onkin lähellä tosiasiallista hallintotoimintaa.

Siitä riippumatta, miten lukemista koskeva päätös luokitellaan, minun on vaikea nähdä, etteipäätöksestä ja sen perusteista tulisi ilmoittaa vangille. Kirjeen avaamisesta ilmoittamista koskevassa kohdassa 2.4.6 esittämäni perusteet sopivat myös kirjeen lukemisesta ilmoittamiseen. Lisäksi lukeminen loukkaa perusoikeutena turvattua luottamuksellisen viestin salaisuutta selvästi vakavammin kuin kirjeen avaaminen.

Lienee totta, kuten Rikosseuraamusvirasto huomauttaa, että joissakin tilanteissa lukemiseen oikeutavan säännöksen tarkoitus voisi puoltaa ilmoittamatta jättämistä. Tällaista sääntelyä ei kuitenkaan ole.

Eräiden vankien kanteluihinsa liittämistä asiakirjoista kävi ilmi, että heidän tiedustellessaan vankilan henkilökunnalta kirjeenvaihtoonsa kohdistuneita toimenpiteitä ja/tai niiden perusteita, heille oli vastattu ilmoittamalla kyseessä olevaan toimenpiteeseen oikeuttavan lainkohdan pykälänumero ja/tai tämän lainkohdan sanamuoto. Menettely on virheellinen. Vangilla on lähtökohtaisesti oikeus saada tietoonsa oikeudellisten perusteiden lisäksi myös häneen kohdistuneiden toimenpiteiden tosiasialliset perusteet. Lisäksi kirjeen lukemisen osalta tiedoksiannon pitäisi edellä esittämäni mukaisesti tapahtua pyytämättäkin. Sikäli kuin kyse on ollut siitä, että vangin tiedustelemien perusteiden katsottiin olevan salassa pidettävät, asiassa olisi tullut menetellä salassapitosäännösten mukaisesti.

Saatan edellä esittämäni käsitykset vankeinhoitoviranomaisten tietoon.

## 2.6

### Postilähetysten eteenpäin toimittaminen

Kanteluissa arvosteltiin kolmen vankilan osalta postin kulun hitautta. Väitteet postin tarkastamiseen kuluvasta ajasta vaihtelivat muutamista päivistä jopa kuukauteen.

#### *Käytettävissä ollut selvitys*

Vankiloiden selvityksissä myönnettiin, että postin toimittamisessa oli ollut viivästyksiä, tosin ei kaikilta osin yhtä pitkiä kuin kanteluissa oli esitetty.

Turun vankilan mukaan vankilaan saapuva posti jaettiin vangeille pääsääntöisesti noin vuorokauden ja viimeistään viikon sisällä. Vankilasta lähtevä posti toimitettiin päivittäin edelleen. Vantaan vankilan mukaan saapuneen postin jakelu on voinut viivästyä muutamia päiviä. Lähtevien kirjeiden osalta vankilassa ei ollut havaittu viivästyksiä. Konnunsuon vankilan mukaan viivästystä ei suuremmissa mitassa ole ollut, vaan saapuva posti on kyetty jakamaan saapumispäivänä tai viimeistään sitä seuraavana päivänä. Joskus oli kuitenkin jouduttu teettämään tutkimuksia muilla viranomaisilla, jolloin harvoissa yksittäistapauksissa viive oli saattanut olla parikin viikkoa.

Vankilat perustelivat postilähetysten eteenpäin toimittamiseen kulunutta aikaa lähinnä uuden lainsäädännön edellyttämien toimenpiteiden vaatimilla voimavaroilla. Viivästysten perusteeksi todettiin muun muassa, ettei huumekoira aina ollut käytettävissä tai että toimivaltaisten virkamiesten asianmukainen päätöksenteko vaati aikaa.

Käsiteltäessä eduskunnassa vankien kirjeenvaihtoa koskevan lainsäädännön muutosesityksiä esiin tulivat samat viivästymisperusteet ja ongelmat kuin kanteluasioita selvitettyäessä. Lakivaliokunta (LaVM 31/2006) totesi asiasta seuraavaa:

Ensinnäkin vankiloissa postin tarkastukseen käytettävissä olevaa henkilökuntaa ei ole riittävästi suhteessa niihin päivittäin saapuvan postin määrään. Toiseksi tarkastustoiminnassa tarvittavia apuneuvoja on varsin niukalti ja ne ovat osittain vanhakantaisia. Kolmanneksi hallituksen esityksessä ehdotettu ja sittemmin toteutettu tarkastuksen toimittamiseen liittyvä päätöksentekojärjestelmä on osoittautunut joustamattomaksi, koska toimivalta on siinä osoitettu virkahierarkiassa liian korkealle.

Postin tarkastaminen on vankiloiden esittämien tietojen mukaan myös hidastunut ja sitoo nyt aiempaa enemmän henkilökuntaa. Tästä aiheutuu myös se, että postin toimittaminen vastaanottajille kestää pitkään. Saatujen tietojen mukaan nimenomaan nyt esillä olevaa tarkastustoimintaa koskevien uudistusten vaikutukset on vankiloissa koettu laitosturvallisuuden kannalta kielteisiksi.

### *Rikosseuraamusviraston lausunnot*

Rikosseuraamusvirasto arvioi lausunnoissaan tarkastuksiin kulunutta aikaa muun muassa seuraavasti:

"Selvityksen mukaan postin toimittaminen vangille kestää 3–7 päivää. Tämä aika vaaditaan, jotta toimivaltaiset virkamiehet ehtisivät tehdä päätökset asianmukaisesti. Ei ole aihetta epäillä, että kirjeitä ja muita postilähetyksiä ei olisi Turun vankilassa toimitettu vangeille niin pian kuin se on ollut mahdollista tarkastuksen viemä aika huomioon ottaen. (3869/4/06)."

"Postinkulun viivästymistä koskevan arvostelun osalta selvityksessä todetaan, että vankilaan saapuva posti jaetaan vangeille pääsääntöisesti noin vuorokauden ja viimeistään viikon sisällä. Syy jakamisen keston voi selvityksen mukaan johtua postin erittäin runsaasta määrästä sekä huumekoiran ohjaajan ja postin tarkastajien työvuoroista. Säännökset eivät määrittele tarkemmin sitä, kuinka kauan postin toimittaminen eteenpäin voi viivästyä tarkastustoimenpiteen vuoksi. Rikosseuraamusviraston käsityksen mukaan kunkin tapauksen yksityiskohdista riippuen kyseeseen voinee tulla tavanomaisesti muutamien päivien viivästys. Selvityksen mukaan saapunut posti on jaettu vangeille viimeistään viikon sisällä. Vankien posti on Turun vankilan selvityksen perusteella tarkastettu ja toimitettu eteenpäin niin pian kuin tarkastuksen viemä aika huomioon ottaen on ollut mahdollista eikä postin kulku ole viivästynyt kohtuuttomasti. (180/4/07)."

"Postin eteenpäin toimittamista ei voida viivyttää kohtuuttomasti sen johdosta, että huumekoira ei ole käytettävissä. Vantaan vankilan johtaja on sittemmin antanut ohjeen, jonka mukana huumekoiran poissaolo ei saa estää kirjeiden muunlaista tarkastamista ja eteenpäin vangeille toimittamista. (4175/4/06)"

### *Oikeusohjeita*

Suomen perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa.

Valtion virkamieslain 14 §:n 1 momentin mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä.

Vankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 39 §:n ja tutkintavankeudesta annetun valtioneuvoston asetuksen 11 §:n mukaan kirjeiden ja muiden postilähetysten tarkastamisella ei saa aiheuttaa (tutkinta)vangille suurempaa haittaa kuin asianmukaisen tarkastuksen suorittamiseksi on välttämätöntä. Kirjeet ja muut postilähetykset on tarkastettava ja toimitettava eteenpäin niin pian kuin tarkastuksen viemä aika huomioon ottaen on mahdollista. Kirjeiden jakamisen ja postilaatikon tyhjentämisen ajankohdat on ilmoitettava (tutkinta)vangeille.

## *Kannanotto*

Minulla ei ole aihetta epäillä, että postilähetysten eteenpäin toimittamisessa olisi vankiloissa viivytetty tarkoituksellisesti tai että viipyminen olisi johtunut yksittäisten virkamiesten laiminlyönneistä. Saatujen selvitysten mukaan viivästyksset ovat johtuneet lähinnä henkilöstövoimavarojen tai tarkastusvälineistön vähäisyydestä tai puutteellisuudesta. Voimavarojen riittävyteen ja lisäämiseen on kiinnitetty huomiota myös edellä mainitussa lakivaliokunnan mietinnössä seuraavasti:

Valiokunta pitää hyvin tärkeänä, että Vankeinhoitolaitoksen mahdollisuuksia tehokkaaseen postin tarkastustoimintaan kehitetään myös hankkimalla tähän tarkoitukseen ajanmukaista välineistöä. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä erityistä huomiota tarpeeseen mahdollisimman nopeasti lisätä huumekoirien määrää. (LaVM 31/2006)

Lakivaliokunta tarkasteli asiaa lähinnä laitosturvallisuuden kannalta. Valiokunnan toteamukset ovat kuitenkin merkityksellisiä myös asianmukaisen käsittelyn vaatimuksen näkökulmasta.

Vankeudesta ja tutkintavankeudesta annetuissa valtioneuvoston asetuksissa edellytetään, että vankien ja tutkintavankien kirjeet ja muut postilähetykset on tarkastettava ja toimitettava eteenpäin niin pian kuin tarkastuksen viemä aika huomioon ottaen on mahdollista. Vaikka asetusten mukaan on hyväksyttävää, että tarkastuksen toimittaminen voi viivästyttää postin eteenpäin toimittamista, viivästyksen hyväksyttävyyttä arvioitaessa on nähdäkseni tehtävä ero sen mukaan, onko viivästyksessä kyse itse tarkastustoimenpiteen kestosta vai siitä, että postilähetykset voimavarojen puuttuessa vain odottavat tarkastamista. Ensin mainittua tilannetta voidaan pitää hyväksyttävänä, mutta jälkimmäisen osalta totean seuraavaa.

Julkiselle vallalle on perustuslain 22 §:ssä asetettu velvoite turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Voimavarojen vähäisyys ei vapauta julkista valtaa noudattamasta perustuslain säännöksiä eikä se voi sinällään olla peruste kaventaa niitä oikeuksia, jotka vangeille on turvattu lailla. Laillisuusvalvonnassa on vakiintuneesti katsottu, että organisaatioon tai resursseihin liittyvillä seikoilla ei lähtökohtaisesti voida perustella poikkeamista siitä, mitä perustuslain 21 § virkatoiminnalta edellyttää. Pykälä ilmentää velvoittavaa periaatetta: kaikissa asioissa on pyrittävä mahdollisimman joutuisaan käsittelyyn. Katsonkin, ettei asetusta tule tulkita siten, että puuttuvan työvoiman tai puutteellisen tarkastusvälineistön aiheuttamat viivästyksset olisivat hyväksyttäviä.

Kirjeenvaihtoa koskevien 1.4.2007 voimaan tulleiden säädösmuutosten voidaan olettaa vähentäneen postilähetysten viivästymistä. Lakivaliokunta on jo kiinnittänyt huomiota postin tarkastustoiminnan kehittämiseen. Postin kulun hidastumisessa ei käytettävissäni olevan selvityksen mukaan ole ollut kyse yksittäisten virkamiesten virheellisestä menettelystä ja yksittäisen vankilankin mahdollisuudet vaikuttaa asiaan ainakaan lyhyellä muutaman kuukauden ajanjaksolla ovat nähdäkseni olleet rajalliset. Lisäksi ainakin Vantaan vankilassa on ryhdytty toimenpiteisiin viivästysten vähentämiseksi. Näillä perusteilla pidän riittävänä, että saatan kyseisten vankiloiden ja Rikosseuraamusviraston tietoon tarkastusten viivästymisestä edellä esittämäni käsitykset.

## 3

### TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdissa 2.4–2.6 esittämäni käsitykset vankeinhoitoviranomaisten tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän Rikosseuraamusvirastolle ja kanteluiden kohteina olleille vankiloille jäljennökset tästä päätöksestäni.

Lähetän päätökseni myös oikeusministeriön kriminaalipoliittiselle osastolle sen harkitsemiseksi, antavatko ratkaisussa esitetyt kannanotot mahdollisesti aiheutta lain säädäntötoimenpiteisiin.

## LIITE 1

### Vankeuslaki

#### IV OSA

#### VANGIN YHTEYDET VANKILAN ULKOPUOLELLE

##### 12 luku

##### Kirjeenvaihto ja puhelut

###### 1 §

###### Kirjeenvaihto ja kirjeiden 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. Kirje tai muu postilähetys saadaan avata, jos yksittäistapauksessa on perustelua syytä epäillä, että se sisältää mainituissa lainkohdissa tarkoitettuja kiellettyjä 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.

###### 2 §

###### Kirjeen lukeminen ja jäljennöksen ottaminen

Vangille saapunut tai häneltä peräisin oleva kirje, muu postilähetys tai viesti saadaan lukea, jos se on yksittäistapauksessa perustellusta syystä tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

Kirjeestä, muusta postilähetyksestä tai 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 sellaisen rikoksen rangaistavasta yrityksestä; taikka
- 2) huumausaineen käyttörikoksesta.

Tiedon ja jäljennöksen antamisesta poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle säädetään 19 luvun 2 §:ssä. Jäljennösten säilyttämisestä ja hävittämisestä säädetään henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annetussa laissa.

###### 3 §

###### Kirjeenvaihto valvontaviranomaisten kanssa

Vangin ja vankilan tai sen henkilökunnan toimintaa valvovan viranomaisen tai ihmisoikeuksien toteutumista valvovan toimielimen, jolle vangilla on kansainvälisten sopimusten mukaan valitus- tai kanteluoikeus, välistä kirjeenvaihtoa ei saa tarkastaa eikä lukea.

Ulkomaisen vangin yhteydenpidosta diplomaattiseen edustustoon tai konsuliedustustoon säädetään 13 luvun 9 §:ssä.

#### 4 §

##### Kirjeenvaihto asiamiehen kanssa

Vangin asianajajalleen tai muulle oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettulle oikeudenkäyntiasiamiehelle tai -avustajalle osoittamaa kirjettä tai muuta postilähetystä ei saa tarkastaa eikä lukea.

Vangille saapunut kirje tai muu postilähetys, jonka kirjekuoresta tai muutoin käy luotettavasti ilmi, että kirjeen lähettäjä on 1 momentissa tarkoitettu asiamies, saadaan vain vangin läsnä ollessa tarkastaa avaamalla, jos on syytä epäillä, että kirje sisältää 9 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä. Tarkastuksessa noudatetaan muutoin, mitä 1 §:n 2 momentissa säädetään.

#### 5 §

##### Kirjeen tai postilähetyksen pidättäminen

Vangin lähettämä tai hänelle saapunut kirje, muu postilähetys tai viesti saadaan pidättää, jos pidättäminen on tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

Kirjeen, muun postilähetyksen tai viestin pidättämisestä ja pidättämisen syystä on annettava viipymättä tieto vastaanottajalle tai lähettäjälle, jollei 1 momentissa mainitusta syystä muuta johdu. Kirje, muu postilähetys tai viesti, jota ei 1 momentissa tarkoitettua syystä toimiteta perille, on palautettava lähettäjälle tai annettavangille hänen vapautuessaan.

Vangin lähettämä postiennakotilaus tai muu luotolla tapahtuva tilaus voidaan pidättää, jos vangilla ei ole varoja tilauksen maksamiseen. Tilattu lähetys voidaan palauttaa lähettäjälle ilman vangin suostumusta.

- - - (poistettu 6 ja 7 §)

#### 8 §

##### Kirjeenvaihto ja puhelut varmuusosastolla

Varmuusosastolla olevalta vangilta peräisin oleva ja vangille saapunut muu kuin 3 ja 4 §:ssä tarkoitettu kirje ja muu postilähetys saadaan lukea, jos se yksittäistapauksessa on tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Muutoin vangin kirjeenvaihdossa noudatetaan, mitä 1 §:ssä, 2 §:n 2 ja 3 momentissa ja 3? 5 §:ssä säädetään.

Varmuusosastolla olevan vangin puhelimen käytön ehtona on, että vanki suostuu siihen, että hänen puhelunsa voidaan kuuntelun lisäksi tallentaa. Muutoin puhelun kuuntelemisessa noudatetaan, mitä 7 §:n 3 ja 4 momentissa säädetään.

- - - (poistettu 9 §)

#### 10 §

##### Tarkastamis- ja pidättämismenettely

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

#### 11 §

##### Päätösvalta

Kirjeen ja muun postilähetyksen tarkastamisesta päättää valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies.

Kirjeen, muun postilähetyksen tai viestin lukemisesta, pidättämisestä ja 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua jäljennöksen ottamisesta sekä puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta päättää turvallisuudesta vastaava virkamies.

Luvan 9 §:ssä tarkoitettuun sähköiseen viestintään myöntää vankilan johtaja.

## 12 §

### Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset kirjeiden tarkastamis-, lukemis-, jäljentämis- ja pidättämismenettelyistä sekä puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta sekä sähköisen viestinnän valvonnasta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

## **Valtioneuvoston asetus vankeudesta**

### 7 luku

Yhteydet vankilan ulkopuolelle

## 39 §

### Kirjeiden ja muiden postilähetysten tarkastaminen

Kirjeiden ja muiden postilähetysten tarkastamisella ei saa aiheuttaa vangille suurempaa haittaa kuin asianmukaisen tarkastuksen suorittamiseksi on välttämätöntä. Kirjeet ja muut postilähetykset on tarkastettava ja toimitettava eteenpäin niin pian kuin tarkastuksen viemä aika huomioon ottaen on mahdollista. Kirjeiden jakamisen ja postilaatikon tyhjentämisen ajankohdat on ilmoitettava vangeille. Vangeille on ilmoitettava vankilan postilokeron osoite.

Tarkastusta varten avattu kirje toimitetaan vangille uudelleen suljettuna.

## 40 §

### Kirjaaminen ja ilmoitukset

Vangille saapuneen tai häneltä peräisin olevan suljetun kirjeen tai muun postilähetysten avaamisesta on ilmoitettava vangille. Päätös avaamisesta on kirjattava. Avaamisen yhteydessä löydetyt esineet ja aineet on kirjattava.

Kirjeen, muun postilähetysten tai viestin pidättämistä koskevassa päätöksessä on mainittava pidättämisen syy. Jos pidättämiseen on vankeuslain 12 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu syy, päätös kirjataan henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annetun lain (422/2002) 8 §:ssä tarkoitettuun turvallisuustietorekisteriin.

## **Tutkintavankeuslaki**

### IV OSA

#### TUTKINTAVANGIN YHTEYDET VANKILAN ULKOPUOLELLE

### 8 luku

## 1 §

### Kirjeenvaihto ja kirjeiden tarkastaminen

Tutkintavangilla on oikeus kirjeenvaihtoon, jollei tätä oikeutta ole pakkokeinolain 1 luvun 18 b §:ssä tarkoitettulla tavalla rajoitettu.

Tutkintavangille saapunut tai tutkintavangilta peräisin oleva suljettu kirje tai muu postilähetys saadaan tarkastaa läpivalaisemalla tai muulla vastaavalla tavalla sitä avaamatta sen tutkimiseksi, sisältääkö se 5 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja kiellettyjä aineita tai esineitä. Kirje tai muu postilähetys saadaan avata, jos yksittäistapauksessa on perusteltua syytä epäillä, että se sisältää mainituissa lainkohdissa tarkoitettuja kiellettyjä aineita tai esineitä.

Jos tarkastuksen yhteydessä löydetään aineita tai esineitä, joita tutkintavangilla ei ole lupa pitää hallussaan, ne on otettava vankilassa säilytettäväksi. Rahavarat on merkittävä tutkintavangin tilille. Omaisuuden alkuperän laillisuutta epäiltäessä tehtävästä ilmoituksesta säädetään 16 luvun 1 §:n 9 kohdassa.

## 2 §

Kirjeen lukeminen ja jäljennöksen ottaminen

Tutkintavangille saapunut tai häneltä peräisin oleva kirje, muu postilähetys tai viesti saadaan lukea, jos se on yksittäistapauksessa perustellusta syystä tarpeen tutkintavankeuden tarkoituksen turvaamiseksi, rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka tutkintavangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

Kirjeestä, muusta postilähetyksestä tai 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.

Tiedon ja jäljennöksen antamisesta poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle säädetään 16 luvun 1 §:n 9 kohdassa. Jäljennösten säilyttämisestä ja hävittämisestä säädetään henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annetussa laissa.

## 3 §

Kirjeenvaihto valvontaviranomaisten kanssa

Tutkintavangin ja vankilan tai sen henkilökunnan toimintaa valvovan viranomaisen tai ihmisoikeuksien toteutumista valvovan toimielimen, jolle tutkintavangilla on kansainvälisten sopimusten mukaan valitus- tai kantelu-oikeus, välistä kirjeenvaihtoa ei saa tarkastaa eikä lukea.

Ulkomaisen tutkintavangin yhteydenpidosta diplomaattiseen edustustoon tai konsuliedustustoon säädetään 9 luvun 7 §:ssä.

## 4 §

Kirjeenvaihto asiamiehen kanssa

Tutkintavangin asianajajalleen tai muulle oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetulle oikeudenkäyntiasiamiehelle tai -avustajalle osoittamaa kirjettä tai muuta postilähetystä ei saa tarkastaa eikä lukea.

Tutkintavangille saapunut kirje tai muu postilähetys, jonka kirjekuoresta tai muutoin käy luotettavasti ilmi, että kirjeen lähettäjä on 1 momentissa tarkoitettu asiamies, saadaan vain tutkintavangin läsnä ollessa tarkastaa avaamalla, jos on syytä epäillä, että kirje sisältää 5 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä. Tarkastuksessa noudatetaan muutoin, mitä 1 §:n 3 momentissa säädetään.

## 5 §

Kirjeen tai postilähetyksen pidättäminen

Tutkintavangin lähettämä tai hänelle saapunut kirje, muu postilähetys tai viesti saadaan pidättää, jos sen perille toimittaminen vaarantaa tutkintavankeuden tarkoituksen tai jos pidättäminen on tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka tutkintavangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

Kirjeen, muun postilähetyksen tai viestin pidättämisestä ja pidättämisen syystä on annettava viipymättä tieto vastaanottajalle tai lähettäjäälle, jollei 1 momentissa mainitusta syystä muuta johdu. Kirje, muu postilähetys tai viesti, jota ei 1 momentissa tarkoitettusta syystä toimiteta perille, on palautettava lähettäjäälle tai annettava tutkintavangille hänen vapautuessaan.



Tutkintavangin lähettämä postiennakkotilaus tai muu luotolla tapahtuva tilaus voidaan pidättää, jos tutkintavangilla ei ole varoja tilauksen maksamiseen. Tilattu lähetys voidaan palauttaa lähettäjälle ilman vangin suostumusta.

- - - (poistettu 6 ja 7 §)

8 §

Tarkastamis- ja pidättämismenettely

Päätös kirje- tai muun postilähetyksen tai viestin lukemisesta, jäljentämisestä ja pidättämisestä sekä puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta on tehtävä kirjallisesti.

9 §

Päätösvalta

Kirjeen ja muun postilähetyksen tarkastamisesta päättää valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies.

Kirjeen, muun postilähetyksen tai viestin lukemisesta, pidättämisestä ja 2 §:n 2 momentissa tarkoitetusta jäljennöksen ottamisesta sekä puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta päättää turvallisuudesta vastaava virkamies.

10 §

Tarkemmat säännökset

Tarkemmat säännökset kirjeiden tarkastamis-, lukemis-, jäljentämis- ja pidättämismenettelystä sekä puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta annetaan valtioneuvoston asetuksella.

## **Valtioneuvoston asetus tutkintavankeudesta**

4 luku

Yhteydet vankilan ulkopuolelle

11 §

Kirjeiden ja muiden postilähetysten tarkastaminen

Kirjeiden ja muiden postilähetysten tarkastamisella ei saa aiheuttaa tutkintavangille suurempaa haittaa kuin asianmukaisen tarkastuksen suorittamiseksi on välttämätöntä. Kirjeet ja muut postilähetykset on tarkastettava ja toimitettava eteenpäin niin pian kuin tarkastuksen viemä aika huomioon ottaen on mahdollista. Kirjeiden jakamisen ja postilaatikon tyhjentämisen ajankohdat on ilmoitettava tutkintavangeille. Tutkintavangeille on ilmoitettava vankilan postilokero-osoite.

Tarkastusta varten avattu kirje toimitetaan tutkintavangille uudelleen suljettuna.

12 §

Kirjaaminen ja ilmoitukset

Tutkintavangille saapuneen tai häneltä peräisin olevan suljetun kirjeen tai muun postilähetyksen avaamisesta on ilmoitettava tutkintavangille. Päätös avaamisesta on kirjattava. Avaamisen yhteydessä löydetty esineet ja aineet on kirjattava.

Kirjeen, muun postilähetyksen tai viestin pidättämisestä koskevassa päätöksessä on mainittava pidättämisen syy. Jos pidättämiseen on tutkintavankeuslain 8 luvun 5 §:n 1 momentissa tarkoitettu syy, päätös kirjataan henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annetun lain (422/2002) 8 §:ssä tarkoitettuun turvallisuustietorekisteriin silloinkin, kun tietoa ei voida viipymättä antaa.

## **LIITE 2**

Annettu Helsingissä 16 päivänä maaliskuuta 2007

## **Laki vankeuslain 12 luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 23 päivänä syyskuuta 2005 annetun vankeuslain (767/2005) 12 luvun 1 §, 2 §:n otsikko ja 1 momentti, 4 §:n 2 momentti, 8 §:n 1 momentti sekä 11 §:n 1 ja 2 momentti sekä lisätään 12 lukuun uusi 11 a § seuraavasti:

### 12 luku

#### Kirjeenvaihto ja puhelut

##### 1 §

##### 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 säilytettäviksi. Rahavarat on merkittävä vangin tilille. Omaisuuden alkuperän laillisuutta epäiltäessä tehtävästä ilmoituksesta säädetään 19 luvun 1 §:ssä.

##### 2 §

##### Viestin lukeminen ja jäljennöksen ottaminen

Vangille saapunut tai vangilta peräisin oleva kirje, muu postilähetys tai viesti saadaan lukea, jos se on tarpeen kyseisen vangin rikostaustaan, hänen vankeusaikaiseen käyttäytymiseensä, lähetykseen tai sen lähettäjään liittyvästä perustellusta syystä rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

---

##### 4 §

##### Kirjeenvaihto asiamiehen kanssa

---

Vangille saapunut kirje tai muu postilähetys, jonka kirjekuoresta tai muutoin käy luotettavasti ilmi, että kirjeen lähettäjä on 1 momentissa tarkoitettu asiamies, saadaan vain vangin läsnä ollessa avata ja sen sisältö tarkastaa lähetyksen sisältämää viestiä lukematta, jos on syytä epäillä, että kirje sisältää 9 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä. Tarkastuksessa noudatetaan muutoin, mitä 1 §:n 3 momentissa säädetään.

##### 8 §

##### Kirjeenvaihto ja puhelut varmuusosastolla

Varmuusosastolla olevalta vangilta peräisin oleva ja vangille saapunut muu kuin 3 ja 4 §:ssä tarkoitettu kirje ja muu postilähetys saadaan lukea, jos se on tarpeen kyseisen vangin rikostaustaan, hänen vankeusaikaiseen käyttäytymiseensä, lähetykseen tai sen lähettäjään liittyvästä syystä rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemi-

seksi. Muutoin vangin kirjeenvaihdossa noudatetaan, mitä 1 §:ssä, 2 §:n 2 ja 3 momentissa, 3? 5 sekä 10 ja 11 §:ssä säädetään.

---

## 11 §

### Päätösvalta

Kirjeen ja muun postilähetyksen tarkastamisesta tämän luvun 1 §:n 1 momentin nojalla sekä tällaisen lähetyksen avaamisesta ja sen sisällön tarkastamisesta 1 §:n 2 momentin ja 4 §:n 2 momentin nojalla päättää aluevankilan työjärjestyksessä määrätty ohjaus- tai valvontatehtävissä toimiva virkamies.

Kirjeen, muun postilähetyksen tai viestin lukemisesta 2 §:n 1 momentin, 8 §:n 1 momentin tai 9 §:n nojalla, 2 §:n 2 momentissa tarkoitetusta jäljennöksen ottamisesta sekä lähetyksen tai viestin 5 §:ssä tarkoitetusta pidättämisestä päättää turvallisuudesta vastaava virkamies tai hänen tällaisiin tehtäviin erikseen nimeämänsä valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies. Viestin saa kuitenkin antaa luettavaksi myös sellaiselle Vankeinhoitolaitoksen virkamiehelle, jolla henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annetun lain mukaan on oikeus käsitellä turvallisuustietorekisterin tietoja. Puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta päättää turvallisuudesta vastaava virkamies.

---

## 11 a §

### Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto

Tämän luvun mukaisia tehtäviä hoitava virkamies ei saa oikeudettomasti paljastaa vangilta peräisin olevan tai hänelle saapuneen viestin sisällöstä tehtävässään saamaansa tietoa taikka tällaista viestiä koskevaa tunnistamistietoa. Tällaista tietoa ei saa myöskään käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Tietoa ei saa sanotulla tavalla paljastaa tai käyttää senkään jälkeen, kun tehtävän hoitaminen on päättynyt.

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, 1 momentissa tarkoitetun tiedon saa kuitenkin luovuttaa myös virkamiehelle, joka sitä välttämättä tarvitsee tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi.

---

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2007.

Helsingissä 16 päivänä maaliskuuta 2007

Tasavallan Presidentti  
TARJA HALONEN

Oikeusministeri  
Leena Luhtanen

Annettu Helsingissä 16 päivänä maaliskuuta 2007

## **Laki tutkintavankeuslain 8 luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan 23 päivänä syyskuuta 2005 annetun tutkintavankeuslain (768/2005) 8 luvun 1 §, 2 §:n otsikko ja 1 momentti, 4 §:n 2 momentti ja 9 §:n 1 ja 2 momentti sekä lisätään 8 lukuun uusi 9 a § seuraavasti:

## 8 luku

### Kirjeenvaihto ja puhelut

## 1 §

## Kirjeenvaihto ja postilähetysten tarkastaminen

Tutkintavangilla on oikeus kirjeenvaihtoon, jollei tätä oikeutta ole pakkokeinoin lain 1 luvun 18 b §:ssä tarkoitetulla tavalla rajoitettu.

Tutkintavangille saapunut tai tutkintavangilta peräisin oleva suljettu kirje tai muu postilähetys saadaan tarkastaa läpivalaisemalla tai muulla vastaavalla tavalla sitä avaamatta sen tutkimiseksi, sisältääkö se 5 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja kiellettyjä aineita tai esineitä.

Tutkintavangille saapunut kirje tai muu postilähetys saadaan avata ja sen sisältö tarkastaa lähetyksen sisältämää viestiä lukematta sen selvittämiseksi, sisältääkö se 2 momentissa tarkoitettuja kiellettyjä aineita tai esineitä. Tutkintavangilta 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 mainitunlaisia aineita tai esineitä.

Jos tarkastuksen yhteydessä löydetään aineita tai esineitä, joita tutkintavangilla ei ole lupa pitää hallussaan, ne on otettava vankilassa säilytettäväksi. Rahavarat on merkittävä vangin tilille. Omaisuuden alkuperän laillisuutta epäiltäessä tehtävästä ilmoituksesta säädetään 16 luvun 1 §:ssä.

### 2 §

Viestin lukeminen ja jäljennöksen ottaminen

Tutkintavangille saapunut tai tutkintavangilta peräisin oleva kirje, muu postilähetys tai viesti saadaan lukea, jos se on tarpeen kyseisen tutkintavangin rikostaustaan, hänen tutkintavankeusaikaiseen käyttäytymiseensä, lähetykseen tai sen lähettäjään liittyvästä perustellusta syystä tutkintavankeuden tarkoituksen turvaamiseksi, rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

### 4 §

Kirjeenvaihto asiamiehen kanssa

Tutkintavangille saapunut kirje tai muu postilähetys, jonka kirjekuoresta tai muutoin käy luotettavasti ilmi, että kirjeen lähettäjä on 1 momentissa tarkoitettu asiamies, saadaan vain tutkintavangin läsnä ollessa avata ja sen sisältö tarkastaa lähetyksen sisältämää viestiä lukematta, jos on syytä epäillä, että kirje sisältää 5 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä. Tarkastuksessa noudatetaan muutoin, mitä 1 §:n 4 momentissa säädetään.

### 9 §

Päätösvalta

Kirjeen ja muun postilähetyksen tarkastamisesta tämän luvun 1 §:n 2 momentin nojalla sekä tällaisen lähetyksen avaamisesta ja sen sisällön tarkastamisesta 1 §:n 3 momentin ja 4 §:n 2 momentin nojalla päättää aluevankilan työjärjestyksessä määrätty ohjaus- tai valvontatehtävissä toimiva virkamies.

Kirjeen, muun postilähetyksen tai viestin lukemisesta 2 §:n 1 momentin nojalla, 2 §:n 2 momentissa tarkoitettua jäljennöksen ottamisesta sekä lähetyksen tai viestin 5 §:ssä tarkoitettua pidättämisestä päättää turvallisuudesta vastaava virkamies tai hänen tällaisiin tehtäviin erikseen nimeämänsä valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies. Viestin saa kuitenkin antaa luettavaksi myös sellaiselle Vankeinhoitolaitoksen virkamiehelle, jolla henkilötietojen käsittelystä rangaistusten täytäntöönpanossa annetun lain mukaan on oikeus käsitellä turvallisuustietorekisterin tietoja. Puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta päättää turvallisuudesta vastaava virkamies.

### 9 a §

Vaitiolovelvollisuus ja hyväksikäyttökielto

Tämän luvun mukaisia tehtäviä hoitava virkamies ei saa oikeudettomasti paljastaa tutkintavangilta peräisin olevan tai hänelle saapuneen viestin sisällöstä tehtävässään saamaansa tietoa taikka tällaista viestiä koskevaa tunnistamistietoa. Tällaista tietoa ei saa myöskään käyttää omaksi tai toisen hyödyksi taikka toisen vahingoksi. Tietoa ei saa sanotulla tavalla paljastaa tai käyttää senkään jälkeen, kun tehtävän hoitaminen on päätynyt.

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, 1 momentissa tarkoitettun tiedon saa kuitenkin luovuttaa myös virkamiehelle, joka sitä välttämättä tarvitsee tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi.

-----  
Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2007.

Helsingissä 16 päivänä maaliskuuta 2007

Tasavallan Presidentti  
TARJA HALONEN

Oikeusministeri  
Leena Luhtanen

### **LIITE 3**

#### **44 §**

Päätöksen sisältö

Kirjallisesta päätöksestä on käytävä selvästi ilmi:

- 1) päätöksen tehnyt viranomainen ja päätöksen tekemisen ajankohta;
- 2) asianosaiset, joihin päätös välittömästi kohdistuu;
- 3) päätöksen perustelut ja yksilöity tieto siitä, mihin asianosainen on oikeutettu tai velvoitettu taikka miten asia on muutoin ratkaistu; sekä
- 4) sen henkilön nimi ja yhteystiedot, jolta asianosainen voi pyytää tarvittaessa lisätietoja päätöksestä.

Annettaessa suullinen päätös asianosaiselle on ilmoitettava, miten asia on ratkaistu, ja selostettava ratkaisun perustelut.

#### **45 §**

Päätöksen perusteleminen

Päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset.

Päätöksen perustelut voidaan jättää esittämättä, jos:

- 1) tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista;
- 2) päätös koskee kunnallisen monijäsenisen toimielimen toimittamaa vaalia;
- 3) päätös koskee vapaaehtoiseen koulutukseen ottamista tai sellaisen edun myöntämistä, joka perustuu hakijan ominaisuuksien arviointiin;
- 4) päätöksellä hyväksytään vaatimus, joka ei koske toista asianosaista eikä muilla ole oikeutta hakea päätöksen muutosta; taikka

5) perusteleminen on muusta erityisestä syystä ilmeisen tarpeetonta.

Perustelut on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa esitettävä, jos päätös merkitsee olennaista muutosta vakiintuneeseen käytäntöön.

#### **54 §**

##### Tiedoksiantovelvollisuus

Viranomaisen on annettava tekemänsä päätös viipymättä tiedoksi asianosaiselle ja muulle tiedossa olevalle, jolla on oikeus hakea siihen oikaisua tai muutosta valittamalla. Viranomaisen on annettava tiedoksi myös sellainen päätös, johon liittyy muutoksenhakukiello.

Viranomaisen on huolehdittava asian käsittelyn kuluessa ilmoituksen, kutsun tai muun asian käsittelyyn vaikuttavan asiakirjan tiedoksiantamisesta.

Asiakirja annetaan tiedoksi alkuperäisenä tai jäljennöksenä. Jos tiedoksiannettavaan asiakirjaan on liitetty asian käsittelyssä kertyneitä asiakirjoja, joita ei voida luovuttaa vastaanottajalle, viranomaisen on varattava tälle tilaisuus tutustua asiakirjoihin viranomaisen tai haastemiehen luona. Tiedoksiannon yhteydessä on ilmoitettava, missä ja mihin saakka asiakirjoja pidetään nähtävillä.