

29.10.2009

Dnro 2232/4/07

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Ulla-Maija Lindström

VANKEINHOITOLAITOKSEN PUHELUNVÄLITYKSEN ULKOISTAMINEN

1 KANTELU

Kantelija arvosteli kantelukirjoituksessaan Rikosseuraamusviraston menettelyä. Virasto oli tehnyt Elisa Communications Oyj:n (Elisa) kanssa sopimuksen henkilökohtaisten puhelujen vastaanottamisesta. Kantelija kertoi, että vankien omaisten puhelut välitetään Elisan kautta vankilaan sähköpostilla, joka tulostetaan vasta vankilassa paperille. Tulostukseen jää tiedot siitä, miten vankilan ulkopuolelta tullut puhelun välityspyyntö on tullut Elisalle. Numero, johon soitetään, on vankilan puhelinnumero. Soittajalle jää käsitys, että hän asioi vankilan virkailijan kanssa ja että puhelun toisessa päässä on viranomaisen edustaja. Vankien omaiset saattavat tämän vuoksi keskustella pitkään vankiin liittyvistä henkilökohtaisista asioista, koska palvelun tarjoaja ei ilmaise, että puhelu on Elisalta ostettu palvelu.

Lisäksi kantelija arvosteli viivytystä soittopyyntöjen toimittamisessa hänelle. Hän kertoi, että hänelle jätettiin vuoden 2007 viikolla 26 useita soittopyyntöjä, joita ei vielä 3.7.2007 ollut toimitettu hänelle. Koska soittopyyntö otetaan joka tapauksessa vastaan, soittaja jää siihen käsitykseen, että soittopyynnön saaja saa sen välittömästi. Kantelijan vaimo yritti moneen otteeseen jättää hänelle soittopyynnön hänen yritykseensä liittyvässä asiassa. Kun kantelija soitti vaimolleen, tämä kohdisti syytökset soittamattomuudesta häneen.

2 SELVITYS

Kantelukirjoituksen johdosta hankittiin Rikosseuraamusviraston lausunto ja Satakunnan vankilan selvitykset.

Rikosseuraamusviraston lausunto

Välityspalvelua koskeva sopimus

Perustuslain esitöiden mukaan hallintotoimintaa ohjaa valtiosääntöoikeudellinen virkamieshallintoperiaate, jonka mukaan julkista valtaa voivat Suomessa käyttää vain viranomaiset ja viranomaisten nimissä vain laillisesti virkoihinsa nimitetyt. Tietyin laissa mainituin edellytyksin voidaan julkinen hallinto-tehtävä kuitenkin antaa myös muulle kuin viranomaiselle.

Perustuslain esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan verraten laajaan hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä.

Soittopyynnön vastaanottaminen ja välittäminen edelleen vastaanottajalle on luonteeltaan täysin mekaanista puhelinkeskustoimintaa, jossa ei tehdä hallinnollisia ratkaisuja. Kyseistä toimintaa ei näin ollen voitane pitää julkisena hallintotohtävänä, jonka hoitamisen tulisi kuulua ainoastaan viranomaiselle tai lailla tai lain nojalla erikseen määrätyle muulle kuin viranomaiselle.

Vankeja koskevat tiedot ovat julkisuuslain mukaan lähtökohtaisesti salassa pidettäviä. Lainsäädäntö mahdollistaa kuitenkin vankia koskevan tiedon antamisen, jos tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy. Soittopyynnön vastaanottamisen voidaan katsoa siten olevan julkisuuslain nojalla mahdollista, varsinkin kun soittopyynnön vastaanottaja ei edes tiedä, onko soittopyynnön saaja kyseisessä vankilassa vaan hän ainoastaan välittää pyynnön soittajan ilmaiseman toiveen mukaisesti.

Rikosseuraamusviraston mukaan oikeusministeriön ja Elisan välinen puitesopimus 200300892 sisältää määräykset tietosuojasta ja salassapidosta. Vankeinhoitolaitos ja Elisa ovat sopineet edellisen puitesopimuksen perusteella toimitussopimuksen puhelujen välityspalveluista.

Oikeusministeriön ja Elisan välillä 22.12.2003 solmitun puitesopimuksen mukaan sopimusosapuolet huolehtivat omilla vastualueillaan siitä, että mahdolliset tietosuojaa tai muuta salassapitoa koskevat säädökset ja viranomaisten antamat määräykset otetaan huomioon. Sopimuksessa Elisa myös sitoutuu huolehtimaan, että Elisan henkilökunta on tietoinen vankeja koskevien tietojen salassapitovelvollisuudesta. Lisäksi Elisa sitoutuu ottamaan henkilökunnaltaan vaitiolositoumuksen sekä sitoutuu valvomaan vaitiolon noudattamista. Näillä toimenpiteillä on vankitietoja koskeva salassapitovelvollisuus tuotu osaksi Elisan toimintaa sopimuksen velvoittamana.

Vankeinhoitolaitoksen ja Elisan välillä 9.5.2007 solmitun puhelujen välityspalveluja koskevan toimitussopimuksen mukaan osapuolet sitoutuvat tarvittaviin toimenpiteisiin tehtävään tai työhön liittyvien asiapapereiden, laitteiden, koneiden, valokuvien, piirustusten, tietolevyjen ja vastaavien salassa pidettäviä tietoja sisältävien tavaroiden säilyttämiseksi ja käsittelemiseksi siten, että ne eivät joudu ulkopuolisten tutkittavaksi ja tietoon. Tämän salassapidon voidaan katsoa kattavan myös vankeja koskevat tiedot.

Elisan toimittaman selvityksen mukaan yhtiön työntekijät sitoutuvat työsopimuksissaan työnantajan liikesalaisuuksien salassapitoon. Tällä tarkoitetaan muun muassa kaikkea Elisan yhteistyökumppaneiden sellaista tietoa, joka ei ole yleisesti tiedossa. Tällaista tietoa ovat muun muassa vankeja koskevat asiat.

Kantelija oli ilmaissut lisäksi huolensa, että vankien omaiset saattavat luulla keskustelewansa vankilan virkamiehen kanssa soitettuaan vankilan numeroon, johon tosiasiassa vastaa Elisan työntekijä. Tämän osalta todettakoon, että henkilön soittaessa jonkin viraston tai yrityksen keskukseseen, ei puheluun todennäköisesti vastaa sellainen henkilö, joka tuntee syvällisesti kyseisen viraston tai yrityksen käytäntöjä. Edellä mainittu johtuu siitä, että tämän päivän yhteiskunnassa varsinkin puhelupalvelut ovat suurelta osin ulkoistettu, niin julkisella kuin yksityisellä sektorillakin. Vaikka tällaista ulkoistusta ei olisi sikaan, ei puhelinvaihteen hoitaja mahdollisesta virkasuhteestaan huolimatta monesti tunne soittajan asiaa. Näin ollen soittajalta voidaan edellyttää varautumista siihen, että hänen asiaansa ei hoida puheluun ensimmäiseksi vastaava henkilö. Tällaisten puhelinkäytäntöjen voidaan katsoa olevan nykyään jo varsin yleisesti tiedossa.

Rikosseuraamusviraston mukaan soittopyyntöjärjestelmä on vankiloissa sillä tavoin järjestetty, että vankien yksityisyydensuoja ei ole vaarassa.

Kantelijan soittopyyntöjen välittäminen

Satakunnan vankilan selvityksen mukaan arkipäivisin virka-aikana Elisan virkailija lähettää Satakunnan vankilaan sähköpostina vangeille osoitetut soittopyynnot. Vankilassa asunto-osaston henkilökunta tulostaa soittopyynnot ja välittää jokaiselle vangille hänelle tulleet soittopyynnot. Virka-ajan ulkopuolella soitot vankilaan ohjautuvat vankilan päivystykseen, josta henkilökunta välittää vangeille osoitetut soittopyynnot edelleen vangeille. Selvityksen mukaan Elisan toimittamia soittopyyntöjä varten on varattu vankilassa sähköpostilaatikko, jonka toiminnassa on kuitenkin ollut teknisiä ongelmia. Virka-ajan ulkopuolella tulleet soittopyynnot on selvityksen mukaan välitetty viipymättä vangeille.

Säännösten mukaan virkatehtävät tulee hoitaa viivytyksettä. Lausunnon mukaan kantelija ei yksilöinyt ajankohtaa, jolloin hänelle on hänen kertomansa mukaan jätetty soittopyyntöjä, joita ei kuitenkaan olisi toimitettu edelleen hänelle. Selvityksen mukaan kantelijalle on hänen mainitsemana ajankohtana välitetty kuitenkin ainakin yksi soittopyyntö. Kyseisestä täsmentämättömyydestä johtuen Rikosseuraamusvirasto ei lausuntonsa mukaan voi ottaa kantaa kantelussa esitettyihin asioihin tältä osin.

Vankeinhoitoesimiehen selvitys

Selvityksen mukaan virka-aikana soittopyynnot välittyvät Elisan puhelinoperaattorin välityksellä vankilan sähköpostilaatikkoon. Viivettä viestien välitykseen voi ilmestyä esimerkiksi, koska kone ei avaa kysymyksessä olevaa sivua. Näin tapahtuu suhteellisen usein. Muun muassa selvityksen antopäivänä selainposti avautui vasta noin neljän tunnin yrittämisen jälkeen. Selainpostia käyttävien vartijoiden mukaan posti aukeaa ensi yrittämällä yhden kerran noin kymmenestä avausyrityksestä.

Toimitussopimuksen määräyksiä

Rikosseuraamusviraston ja Elisan välillä 9.5.2007 solmitun toimitussopimuksen mukaan se on osa oikeusministeriön ja Elisan välistä puitesopimusta. Toimitussopimuksen tavoitteena on sopia, kuvata ja luoda edellytykset välittäjäpalvelujen käyttöönotolle vankeinhoitolaitoksessa. Loppukäyttäjät edustavat vankeinhoitolaitoksen vankilat ja muut laitokset. Sopimuksen kohteena on asiakkaan puheluliikenteen välityksen hoito. Sopimuksella tuotetaan palvelut aluevankiloiden vankiloihin ja Terveystieteiden tutkimuskeskuksen alaisiin laitoksiin. Sopimuksen mukaan sopijapuolet huolehtivat omilla vastuualueillaan siitä, että tietosuojaa ja muita salassapitoa koskevia säädöksiä ja viranomaisien antamia määräyksiä noudatetaan.

Sopimuksen palvelukuvauksen mukaan Elisa Välittäjäpalvelussa asiakasneuvojat vastaavat tuleviin puheluihin, yhdistävät puhelut, vastaanottavat soittopyynnot/viestit ja toimittavat ne eteenpäin sovitulla tavalla. Puheluvälitys sisältää seuraavat elementit. Informatiivinen tieto kerrotaan soittaville asiakkaille suomeksi, englanniksi ja/tai ruotsiksi palvelumäärityksen ja informaatiojärjestelmän tietojen mukaan. Puhelut yhdistetään palvelumäärityksen ja informaatiojärjestelmän tietojen mukaisesti. Yksittäiset poissaolotiedot vastaanotetaan puhelimitse, tekstiviestinä tai HelpNetin kautta. Soittopyynnot ja viestit lähetetään kysytyille henkilöille sähköpostina, tekstiviestinä, telefaksina tai telefaksi-sähköpostiyhdistelmällä. Palvelu käsittää myös palveluaikatiedotteet ja palvelutasoraportoinnin.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeita

Perustuslaki

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimi-valtaisessa viranomaisessa. Hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslain 80 §:n 1 momentin mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista sekä asioista, jotka perustuslain mukaan muuten kuuluvat lain alaan.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Hallintolaki

Hallintolain 1 §:n mukaan tämän lain tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on myös edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta.

Hallintolain 2 §:n mukaan tässä laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lakia sovelletaan myös valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteista.

Lain 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Lain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti.

Lain 8 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on toimivaltansa rajoissa annettava asiakkailleen tarpeen mukaan hallintoasian hoitamiseen liittyvää neuvontaa sekä vastattava asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Neuvonta on maksutonta.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (julkisuuslaki)

Julkisuuslain 4 §:ssä säädetään viranomaisista. Pykälän 2 momentin mukaan, mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai

määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa.

Julkisuuslain 17 §:ssä säädetään tiedonsaantioikeuksien huomioon ottamisesta päätöksenteossa. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisella on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Pykälän 2 momentin mukaan asiakirjasalaisuutta koskevia säännöksiä sovellettaessa on lisäksi otettava huomioon, onko asiakirjan salassapitovelvollisuus riippumaton asiakirjan antamisesta johtuvista tapauskohtaisista vaikutuksista (vahinkoedellytyslausekkeeton salassapitosäännös) vai määräytyykö julkisuus asiakirjan antamisesta johtuvien haitallisten vaikutusten perusteella (julkisuusolettamaan perustuva salassapitosäännös) vai edellyttääkö julkisuus sitä, ettei tiedon antamisesta ilmeisesti aiheudu haitallisia vaikutuksia (salassapito-olettamaan perustuva salassapitosäännös).

Pykälän 3 momentin mukaan harkittaessa yleisöltä salassa pidettävän tiedon antamista ennalta määritellylle tiedonsaajalle julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän säännöksen osoittamissa rajoissa on pidettävä huolta siitä, että tiedonsaajalla on tämän lain mukainen vaitiolovelvollisuus ja että tietoja annetaan muille kuin viranomaisille ja niissä toimiville vain, jos tiedon antamiselle on painava yleinen syy.

Julkisuuslain 23 §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta. Pykälän 1 momentin mukaan viranomaisen palveluksessa oleva samoin kuin luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovelvollisuuden piiriin kuuluvaa tietoa ei saa paljastaa senkään jälkeen, kun toiminta viranomaisessa tai tehtävän hoitaminen viranomaisen lukuun on päättynyt.

Pykälän 2 momentin mukaan, mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös sitä, joka harjoittelijana tai muutoin toimii viranomaisessa taikka viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiannottehtävää hoitavan palveluksessa taikka joka on saanut salassa pidettäviä tietoja lain tai lain perusteella annetun luvan nojalla, jollei laista tai sen perusteella annetusta luvasta muuta johdu. Vaitiolovelvollisuus on myös sillä, jolle viranomaisella on ilmoittanut julkisuus- tai salassapito-olettaman sisältävän salassapitosäännöksen osoittamissa rajoissa tietoja, jotka ovat yleisöltä salassa pidettäviä. Pykälän 3 momentin mukaan edellä 1 tai 2 momentissa tarkoitettu henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi taikka toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi.

Julkisuuslain 24 §:ssä säädetään salassa pidettävistä viranomaisen asiakirjoista. Pykälän 1 momentin mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka 25 kohdan mukaan sisältävät tietoja henkilön terveydentilasta tai vammaisuudesta taikka hänen saamastaan terveydenhuollon palvelusta. Säännöksen 28 kohdan mukaan salassa pidettäviä viranomaisen asiakirjoja ovat hallintoviranomaisen asiakirjat ja rekisterit, jotka sisältävät tietoja tuomitusta, vangitusta tai muutoin vapautensa menettäneestä henkilöstä, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta, ja jos tiedon antamiseen on perusteltu syy. Säännöksen 32 kohdan mukaan salassa pidettäviä ovat asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön elintavoista, vapaa-ajan harrastuksista, perhe-elämästä ja muista niihin verrattavista henkilökohtaisista oloista.

Vankeuslaki

Vankeuslain 12 luvussa säädetään kirjeenvaihdosta ja puheluista. Luvun 11 a §:ssä (265/2007) säädetään vaihtokirjeiden välittävyydestä ja hyväksi käyttökiellosta. Pykälän 1 momentin mukaan 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. Pykälän 2 momentin mukaan sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, 1 momentissa tarkoitettun tiedon saa kuitenkin luovuttaa myös virkamiehelle, joka sitä välttämättä tarvitsee tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi.

Perustuslakivaliokunnan kannanottoja

Perustuslakivaliokunta lausunnossaan 11/2006 vp arvioi hallituksen esitystä ajoneuvoverolain 56 §:n muuttamisesta (HE 7/2006 vp). Valiokunta totesi, että ajoneuvoverolakia koskeva neuvonta oli osittain ollut ulkoistettu Ajoneuvohallintokeskuksen ja Elisa Oyj:n välisellä sopimuksella jo vuodesta 1999 lähtien. Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kiinnitettyä huomiota sääntelyn perustuslainmukaisuuteen ehdotettiin nyt menettelystä otettavaksi säännökset ajoneuvoverolain 56 §:n 3 momenttiin. Sen mukaan veronkantoviranomainen voi sopia veronkantoon liittyvän avustavan puhelinpalvelun siirtämisestä muun kuin viranomaisen hoidettavaksi. Avustavaan neuvontaan ei sisälly verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä. Neuvontaa tarjoavan yhteisön ja sen henkilökunnan on tehtäväsään noudatettava hallintolakia. Sopimus avustavasta puhelinpalvelusta ei vaikuta veronkantoviranomaiselle kuuluviin tehtäviin tai viranomaisten velvollisuuksiin.

Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotusta oli arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta. Sen mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.

Valiokunnan mukaan avustava puhelinpalvelu ei ehdotuksen mukaan sisällä verotusta koskevan päätöksentekovallan käyttöä. Kyse ei siten ole julkisen vallan, eikä myöskään merkittävän julkisen vallan, käytöstä. Neuvonnassa on kysymys toiminnan avustusluonteisuudesta huolimatta kuitenkin julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, sillä neuvonta kuuluu hallintolain 8 §:n mukaan viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Valiokunta on katsonut käytännössään, että viranomaisia avustavia tehtäviä voidaan sopimuksella siirtää muiden kuin viranomaisten hoidettavaksi, kun se perustuu lakiin (PeVL 47/2005 vp, s. 6/l).

Edelleen perustuslakivaliokunta totesi, että sen tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (PeVL 33/2004 vp, s. 7/II, PeVL 46/2002 vp, s. 10).

Perustuslakivaliokunta lausunnossaan 3/2009 vp hallituksen esitykseen laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (HE 89/2008 vp) totesi, että esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista, jolla korvataan väestötietolaki. Väestörekisterikeskus voi lakiehdotuksen 49 §:n nojalla tehdä sopimuksen rekisterihallinnon ulkopuolisen organisaation kanssa väestötietojärjestelmään tallettujen nimi-, osoite- ja yhteystietojen sekä elossa oloa koskevien tietojen luovuttamisesta. Luovutus-toimivallasta sopiminen voi esityksen perustelujen mukaan tulla kysymykseen esimerkiksi lakiehdotuksen 49 §:n nojalla.

tuksen 34 §:n 1 momentissa tarkoitettuja puhelin- tai vastaavia palveluja toteutettaessa. Palvelunantajana voisi toimia myös yksityinen yritys. Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotusta oli arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta.

Valiokunta totesi, että lakiehdotuksessa tarkoitettu tietopalvelu on viranomaista avustava tehtävä. Palvelun kautta voidaan luovuttaa vain sellaisia tavanomaisia nimi- ja yhteystietoja, joiden saaminen ei edellytä käyttötarkoituksen ilmoittamista. Tietoja ei saa antaa, jos niihin kohdistuu lain 4 luvussa säädeltyjä luovutuskieltoja. Tällaisessa palvelutoiminnassa on kysymys perustuslain 124 §:ssä tarkoitettun julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, mutta ei julkisen vallan käyttämisestä (PeVL 11/2006 vp, s. 2/I).

Edelleen perustuslakivaliokunnan mukaan sopimuksen tekeminen lain säännöksen pohjalta täyttää vaatimuksen julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle lain nojalla. Julkisia ja yksityisiksi tietoja sisältävien tietojen välittämispalvelun siirtämiselle sopimuksella muun kuin viranomaisen hoidettavaksi ei valiokunnan mielestä ole perustuslain 124 §:stä johtuvia esteitä (PeVL 11/2006 vp, s. 2/II). Palvelutehtävän siirtäminen voi valiokunnan mielestä olla tehtävän tarkoituksen mukaisesti hoitamiseksi tarpeen, jos säännöksen edellytykset palvelujen saatavuuden tai toiminnan tehokkuuden takaamisesta täyttyvät.

Perustuslakivaliokunnan mukaan sen tulkintakäytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:ssä tarkoitettussa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (ks. kokoavasti PeVL 20/2006 vp, s. 2). Lakiehdotuksen 49 §:n 2 momenttiin sisältyy asianmukainen säännös virkavastuun soveltamisesta. Sen sijaan säännöksessä ei – toisin kuin esimerkiksi voimassa olevan väestötietolain tätä säännöstä vastaavassa 31 a §:n 3 momentissa ja ajoneuvoverolain 56 §:n 3 momentissa – viitata hallinnon yleislakeihin. Tällaista viittausta ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 42/2005 vp, s. 3/II). Viranomaisen ja yksityisen välillä tehtävässä sopimuksessa voidaan esityksen perustelujen mukaisesti varmistaa oikeusturvan takeena olevien hallinnon yleislakien noudattaminen. Valiokunta huomauttaa, että velvollisuus niiden noudattamiseen johtuu tällöinkin kuitenkin suoraan laista.

Kotikuntalain muuttamisesta annetun lain esitöistä

Kotikuntalain muutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 67/2004 vp) ehdotettiin, että laissa säädetään, että muuttoilmoituksia voivat ottaa vastaan muutkin kuin maistraatit. Tehtävää voivat hoitaa muut viranomaiset, mutta myös yksityiset yhteisöt, jos tästä on sovittu viranomaisen tai yhteisön kanssa. Kotikuntalaissa säädetään tarkemmin niistä edellytyksistä, joita tehtävien siirtäminen muille kuin viranomaisille vaatii. Muuttoilmoitusten vastaanottamisessa on kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta. Tämän vuoksi laissa säädetään, että tehtävää hoitavat henkilöt toimivat ilmoituksia vastaanottaessaan ja käsitellessään virkavastuulla. Hyvän hallinnon turvaamiseksi on tehtävää hoidettaessa noudatettava hallintolain, julkisuuslain ja kielilain säännöksiä.

Esityksen mukaan laissa säädetään myös niistä seikoista, joista muutto- ja maastamuuttoilmoitusten vastaanottamista koskevassa sopimuksessa on vähintään sovittava. Tarkoituksena on varmistua siitä, että ilmoitusten vastaanottamiseen liittyvät tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuksi. Uuden säännöksen mukaan sopimuksessa on sovittava muun ohella, missä laajuudessa sopimusosapuoli hoitaa ilmoitusten vastaanottoa. Niin ikään on sovittava henkilötietojen suojaamisesta ja tietoturvasta.

Laissa säädetään myös muutto- ja maastamuuttoilmoituksen vastaanottamiseen liittyvistä tehtävistä. Ilmoituksen vastaanottajan on tarkistettava, että ilmoitus sisältää laissa edellytetyt tiedot. Jos ilmoitus tehdään puhelimitse, ilmoituksen vastaanottajan on lisäksi huolehdittava siitä, että ilmoitusta voidaan laissa säädetyin edellytyksin pitää luotettavana. Ilmoituksen vastaanottajan on toimitettava ilmoituksen sisältämät tiedot viivytyksettä maistraatille.

Hallintovaliokunta totesi hallituksen esitykseen antamassaan mietinnössä (HaVM 12/2004 vp), että siirrettäessä muuttoilmoitusten vastaanottamiseen liittyviä tehtäviä muille kuin viranomaisille, ei siirrettä yksilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta merkityksellistä päätösvaltaa. Valiokunta korosti kuitenkin, että hyvän hallinnon takeet on aina turvattava hallintotehtäviä hoidettaessa.

3.2

Arviointi

3.2.1

Puhelunvälitystä koskeva toimitussopimus

Puhelunvälityksen luonne perustuslain 124 §:n kannalta

Rikosseuraamusvirasto on solminut Elisan kanssa puhelunvälitystä koskeva toimitussopimuksen. Sopimuksen kohteena on Vankeinhoitolaitoksen puheluliikenteen välityksen hoito. Sopimuksella tuotetaan palvelut aluevankiloiden vankiloihin sekä Terveystieteiden tutkimuskeskukseen, poliikklinikkoihin ja Lääkekeskukseen. Sovitussa välittäjäpalvelussa Elisan asiakasneuvojat vastaavat vaihteeseen tuleviin puheluihin, yhdistävät puhelut, vastaanottavat soittopyynnöt ja viestit sekä toimittavat ne eteenpäin sovitulla tavalla. Palvelukuvauksen mukaan puhelunvälitys sisältää myös informatiivisen tiedon kertomisen asiakkaille suomeksi, englanniksi ja/tai ruotsiksi. Puhelunvälitykseen kuuluu soittopyyntöjen ja viestien lähettäminen kysytylle henkilölle muun ohella sähköpostilla.

Soitettaessa Vankeinhoitolaitoksen puhelinnumeroihin, esimerkiksi Sukevan vankilaan, asiakasneuvojat vastaavat ”Sukevan vankila”. Asiakkaisiin nähden välityspalvelu näyttäytyy viranomaistoimintana. Kun vankien omaiset puhelimitse tavoittelevat vankia, he soittaessaan vankilan puhelinnumeroon asioivat kuitenkin tietämättään yksityisen puhelinyhtiön asiakasneuvojan kanssa. Omaiset tai muut asiakkaat jättävät asiakasneuvojalle yksilöityä vankia koskevan soittopyynnön, jonka asiakasneuvoja kirjaa ja lähettää sähköpostitse vankilan tai muun yksikön sähköpostilaatikkoon.

Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Hallintolain 2 luvun hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat muun ohella palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuuden vaatimus sekä neuvonta. Lain 7 §:n mukaan asiointi ja asian käsittely viranomaisessa on järjestettävä siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Lain 8 §:n mukaiseen viranomaisen neuvontavelvollisuuteen kuuluu puolestaan myös velvollisuus vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin.

Viranomaisen neuvontavelvollisuutta on täydennetty sille asetetulla yleisellä velvollisuudella vastata asiointia koskeviin kysymyksiin ja tiedusteluihin. Asioinnilla tarkoitetaan paitsi hallintoasian hoitamiseksi tarpeellisten toimenpiteiden suorittamista myös tosiasialliseen hallintotoimintaan liittyvää asiointia viranomaisessa. Eduskunnan hallintovaliokunta katsoi hallintolakia koskevassa mietinnössään, että oikeus saada neuvontaa ilman erityisiä kustannuksia kuuluu erottamattomasti hyvään hallintoon (HaVM 29/2002 vp s. 8).

Viranomaisen neuvontavelvollisuus on kokonaisuus, joka velvoittaa viranomaista antamaan menettelyllistä, tosiasiallista ja oikeudellista neuvontaa sekä vastaamaan asiointia koskeviin kysymyksiin. Neuvontaa ja asiointia viranomaisessa ei voida erotella, koska normaali asiointi sisältää usein myös neuvontapalvelua. Neuvonnassa tulee huolehtia myös muista hyvän hallinnon takeista ja periaatteista kuten palvelun asianmukaisuudesta, joutuisuudesta, tasapuolisuudesta, hyvän kielenkäytön vaatimuksista ja asiakkaan kielellisten oikeuksien toteutumisesta.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Perustuslain esitöiden mukaan (HE 1/1998 vp) julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan säännöksessä verraten laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Säännös kattaa sekä viranomaiselle nykyisin kuuluvien tehtävien siirtämisen että hallintoon luettavien uusien tehtävien antamisen muille kuin viranomaisille.

Esitöiden perusteluista ilmenee edelleen, että säännös ei koske vain yksilön tai yhteisön oikeuksia koskevaa päätöksentekoa, vaan myös julkisten palvelutehtävien hoitamista sekä palveluiden tuottamiseen liittyviä tehtäviä. Hallintotehtävän luonteella on merkitystä siinä, voidaanko tehtävä antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla vai voidaanko siitä säätää tai päättää myös lain nojalla. Vastavasti tarkoituksenmukaisuusvaatimus sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimukset täyttyvät palveluiden tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla helpommin kuin päätöksenteon kohdalla. Säännös korostaa julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitystä sekä sitä, että näiden henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan viranomainen voi lain nojalla antaa avustusluonteisia tehtäviä muulle kuin viranomaiselle. Valiokunta totesi, että veronkantoviranomaisen avustavassa puhelinneuvonnassa oli toiminnan avustusluonteisuudesta huolimatta kuitenkin kysymys julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, koska neuvontaa kuuluu viranomaisen lakisääteisiin tehtäviin. Niin ikään valiokunnan mukaan, koska julkisten ja yksityisten väestökisteritietojen välittämissä palveluissa koskevan sopimuksen tekeminen perustui lain säännökseen, tällaisen viranomaisen avustavien tehtävien antamiselle muun kuin viranomaisen hoidettavaksi ei ollut perustuslain 124 §:stä johtuvia esteitä.

Hallintovaliokunnan mukaan ei ollut estettä sille, että laissa säädetään, että muuttoilmoituksia voivat ottaa vastaan muutkin kuin maistraatit, myös yksityiset yhteisöt. Sen varmistamiseksi, että tehtävät tulevat asianmukaisesti hoidetuksi, laissa säädetään myös niistä seikoista, joista muutto- tai maastamuuttoilmoitusten vastaanottamista koskevassa sopimuksessa on vähintään sovittava sekä ilmoitusten vastaanottamiseen liittyvistä tehtävistä. Hallintovaliokunta totesi, että hyvän hallinnon takeet on aina turvattava hallintotehtäviä hoidettaessa.

Vankeinhoitolaitoksen kaikkien yksiköiden puhelunvälitys on yksityisen puhelinyhtiön kanssa solmitulla toimitussopimuksella annettu tämän yhtiön hoidettavaksi. Sovitussa välitystehtävässä yhtiön työntekijät vastaavat vaihteeseen tuleviin puheluihin, yhdistävät puhelut, vastaanottavat soittopyynnöt ja viestit sekä toimittavat ne sovitulla tavalla eteenpäin. Vankeinhoitolaitokseen puhelimitse yhteyttä ottavien asiakkaiden kannalta puhelunvälitys näyttäytyy viranomaistoimintana.

Kysymys on nähdäkseni viranomaisen avustavasta tehtävästä. Jos puhelunvälityksessä ei vastata asiointia koskeviin kysymyksiin tai tiedusteluihin, vaan vain mekaanisesti siirretään puhelu eteenpäin, tehtävä voi jäädä lakisääteisen viranomaisen neuvontapalvelun piiriin ulkopuolelle. Jos puhelunvälitys kuitenkin kattaa asiointia koskevaa neuvontaa tai tiedusteluihin vastaamista, se kuuluu viranomaisen

lakisääteisen neuvontapalvelun piiriin. Siinä tapauksessa tehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Sellaista lain säännöstä ei ole.

Sopimuksen mukaan puhelinvälitystehtävään kuuluu myös informatiivisen tiedon kertominen soittaville asiakkaille suomeksi, englanniksi ja/tai ruotsiksi palvelumäärittelyn ja informaatiojärjestelmätietojen mukaisesti. Puhelinvälitystehtävään saattaa siten kuulua myös asiointia koskevien tietojen antamista. Sopimuksen mukaan puhelinvälitystehtävään kuuluu myös yksittäistä vankia koskevan soittopyyntöön vastaanottaminen sekä tämän tiedon kirjaaminen ja välittäminen sähköpostitse vankilaan tai muun yksikön sähköpostiin.

Käsitykseni mukaan on varsin kyseenalaista, voidaanko palvelua pitää pelkästään mekaanisen puhelin välittämisenä. Pidän tilannetta perustuslain 124 §:n kannalta varsin ongelmallisena.

Totean lopuksi, että siinäkin tapauksessa, että puhelinvälityspalvelu jäisi mekaanisena tehtävänä julkisen hallintotehtävän piirin ulkopuolelle, viranomaisen tulee kuitenkin huolehtia siitä, että palvelussa toteutuvat hyvän hallinnon takeet ja periaatteet kuten palvelun asianmukaisuus, joutuisuus, tasapuolisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus ja asiakkaan kielelliset oikeudet.

Salassapito- ja vaitiolovelvollisuus

Puhelinvälitystehtävä liittyy hallinnon asiakkaiden yhteydenottoon vankilaan ja siellä olevaan vankiin. Yhteydenotoissa saattaa tulla ilmi vankia tai hänen omaisiaan koskevia salassa pidettäviä tietoja. Julkisuuslain mukaan tiedon antaminen tuomituista tai vapautensa menettäneistä henkilöistä edellyttää viranomaisen tapauskohtaista arviointia asiakirjaan sisältyvän tiedon antamisen vaikutuksista. Sen sijaan esimerkiksi henkilön terveydentilaa tai terveydenhuollon palvelua taikka henkilökohtaisista oloja koskevat tiedot ovat ehdottomasti salassa pidettäviä.

Vankeuslain mukaan vangille saapuneen viestin sisältö ja tällaista viestiä koskeva tunnistamistieto kuuluvat vaitiolovelvollisuuden ja hyväksikäyttökiellon piiriin. Julkisuuslain mukaan jo tieto siitä, että henkilö on vankilassa, on lähtökohtaisesti salassa pidettävä. Puhelujen välistystehtävän yhteydessä puhelinyhtiölle kertyy väistämättä salassa pidettävää tietoa, kun Vankeinhoitolaitokseen puhelimitse yhteyttä ottavat asiakkaat tavoittelevat tiettyssä vankilassa olevaa tiettyä vankia ja jättävät hänelle soittopyyntöjä. Asiakkaat olettavat asioivansa vankeinhoitoviranomaisen kanssa, mutta heitä palveleekin puhelinyhtiön asiakasneuvoja.

Rikosseuraamusvirasto toteaa, että oikeusministeriön ja yhtiön välillä solmitun puitesopimuksen mukaan sopimuspuolet huolehtivat omilla vastuualueillaan siitä, että mahdolliset tietosuojaa ja salassapitoa koskevat säädökset ja määräykset otetaan huomioon. Sopimuksessa yhtiö sitoutuu huolehtimaan siitä, että sen henkilökunta on tietoinen vankeja koskevien tietojen salassapitovelvollisuudesta. Lisäksi yhtiö sitoutuu ottamaan henkilökunnaltaan vaitiolo sitoumuksen ja valvomaan sen noudattamista.

Vaitiolovelvollisuus julkisuuslaissa salassa pidettäväksi säädetyistä tiedoista voi perustua vain lakiin. Velvollisuutta ei voida perustaa esimerkiksi työnjohtoa tai valvontaa koskevalla määräyksellä tai työ sopimuksilla. Kysymys ei siis ole ollut sopimuksenvaraisesta asiasta. Toisaalta julkisuuslain 23 §:n säännökset näyttäisivät kattavan nyt puheena olevan tilanteen. Lainkohdan mukaan viranomaisen palveluksessa oleva ja luottamustehtävää hoitava ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, jos se asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamansa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Vaitiolovel-

vollisuus koskee myös sitä, joka toimii viranomaisen toimeksiannosta tai toimeksiantotehtävää hoitavan palveluksessa.

Mielestäni Rikosseuraamusviraston ja puhelinyhtiön palvelusopimuksessa olisi ollut syytä nimenomaisesti todeta, että toimeksiannon saajan salassapito- ja vaitiolovelvollisuudet perustuvat julkisuuslain säännöksiin ja että tällaisen velvollisuuden rikkomisesta säädetään puolestaan salassapitorikosta koskevissa rikoslain 38 luvun 1 ja 2 §:ssä.

Julkisuuslain säännös vankia koskevan tiedon antamisesta edellyttää vahinkoedellytyslausekkeen mukaista arviointia, onko ilmeistä, että tiedon antaminen ei vaaranna asianomaisen tulevaa toimeentuloa, yhteiskuntaan sopeutumista tai turvallisuutta. Jos tällaista vaaraa ei ole, tieto voidaan perustelusta syystä antaa. Salassapitoperusteiden osalta Rikosseuraamusvirasto katsoo, että soittopyynnön vastaanottaminen on julkisuuslain nojalla mahdollista. Totean, että vahinkoedellytyslausekkeen soveltaminen edellyttää, että tiedon antamista arvioidaan jokaisen kohdalla ja kussakin tilanteessa erikseen. Asiassa on käsillä vaara, että välitystehtävän yhteydessä annetaan julkisuuslain vastaisesti salassa pidettävää tietoa. Tämä vaara on tosin olemassa myös siinä tapauksessa, että puhelunvälitystehtävää hoitaisi virkamies tai muu viranomaisen palveluksessa oleva henkilö. Tällöin viranomaisella olisi kuitenkin paremmat mahdollisuudet huolehtia salassa pidon toteutumisesta.

Viivästys kantelijalle tulleiden soittopyyntöjen välittämisessä

Kantelijan kantelun mukaan hän sai vuoden 2007 viikolla 26 useita soittopyyntöjä, joita ei kuitenkaan välitetty hänelle. Vankeinhoitoesimiehen selvityksen mukaan virka-aikana Elisan välittämät soittopyynnöt ohjataan vankilan sähköpostiin, selainpostiin. Selainposti tarkastetaan päivittäin. Viivettä viestin välitykseen on voinut tulla, koska kone ei avaa selainpostia. Posti aukeaa ensi yrittämällä yhden kerran kymmenestä. Rikosseuraamusvirasto katsoo lausunnossaan, että kantelija ei ole yksilöinyt riittävästi ajankohtaa, jolloin hänelle olisi jätetty soittopyyntöjä, joita hänelle ei ole toimitettu. Tämän vuoksi virasto toteaa, ettei se voi asian täsmentämättömyyden vuoksi ottaa kantaa esitettyihin asioihin.

Totean, että kantelija oli yksilöinyt soittopyyntöjen ajankohdan yhdelle tietylle viikolle. Vankilan selvityksen mukaan järjestelmä ei toimi, koska selainposti pääsääntöisesti ei avaudu, vaan avautumiseen voi kulua jopa tunteja. Kun Rikosseuraamusvirasto oli saanut tietää järjestelmän ongelmista, sen olisi tullut hallintolain palveluperiaatteen ja palvelun asianmukaisuuden vaatimuksen nojalla ryhtyä toimenpiteisiin järjestelmän toimimattomuuden syiden selvittämiseksi ja vikojen korjaamiseksi.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esitetyt käsitykseni Rikosseuraamusviraston tietoon. Pyydän virastoa ilmoittamaan minulle 1.2.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin käsitykseni ovat antaneet aiheita.

Lähetän jäljennöksen päätöksestäni myös oikeusministeriölle. Pyydän ministeriötä arvioimaan kysymyksessä olevaa puhelunvälitystehtävää erityisesti perustuslain 124 §:n kannalta. Pyydän ministeriötä ilmoittamaan minulle 1.2.2010 mennessä, mihin toimenpiteisiin asia on mahdollisesti antanut aiheita.