

24.8.2010

Dnro 2335/4/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Harri Ojala

SÄHKÖISEN VIESTIN TOIMITTAMISVELVOLLISUUS VANGILLE EDELLETTÄISI LAINSÄÄDÄNNÖN TÄSMENTÄMISTÄ

1 KANTELU

Kantelija arvosteli eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassaan sähköpostikirjeessä Turun vankilan menettelyä vangille tarkoitetun vankilan sähköpostiosoitteeseen lähetetyn sähköisen viestinedelleen toimittamisessa. Kantelija viittasi kirjoituksen oheen liitettyyn vankilan ilmoitukseen, jonka mukaan sähköpostista ei välitetä kirjeitä vangille. Kantelijalle ilmoitettiin hänen tiedusteltua kirjeen kohtalosta, että "Turun vankilan sähköpostista ei välitetä kirjeitä siviilistä vangeille. Siviilistä voi ottaa vankeihin yhteyttä kirjeitse postin välityksellä. Kirje toimitetaan vastaanottajalle."

3 RATKAISU

3.1 Turun vankilan menettely

Oikeusohjeet

Suomen perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan vapautensamenettäneen oikeudet turvataan lailla. Yksityiselämän suojaa koskevan perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Vankeuslain 12 luvussa on säädetty vangin kirjeenvaihdosta ja puheluista. Luvun 1 §:n 1 momentin mukaan vangilla on oikeus kirjeenvaihtoon. Luvussa on myös säädetty vangin kirjeenvaihdon tarkastamisen, lukemisen ja pidättämisen perusteista sekä erikseen myös varmuusosastolle sijoitetun vangin kirjeenvaihtoon puuttumisesta.

Vangin sähköisestä viestinnästä (muu viesti) on säädetty vankeuslain 12 luvun 9 §:ssä. Se mukaan vangille voidaan antaa erityisestä syystä lupa olla yhteydessä vankilan ulkopuolelle sähköistä viestintää, televiestintää tai muuta tämänkaltaista teknistä yhteyttä käyttämällä, jollei yhteydenpito vaaranna vankilan turvallisuutta. Näiden yhteyksien valvonnasta noudatetaan soveltuvin osin 2-5 [viestin lukeminen ja jäljennöksen ottaminen], 7 [puhelun kuunteleminen ja tallentaminen], 10 [tarkastamis- ja pidättämismenettely] ja 11 §:n [päätösvalta] säännöksiä.

Viranomaisen toimintaan liittyvästä sähköisestä viestinnästä on säädetty sähköisestä asioinnista

viranomaistoiminnassa annetussa laissa. Sen 5 §:n mukaan viranomaisen, jolla on tarvittavat tekni-set, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoit-tamaansa sähköiseen tai määriteltyyn laitteeseen *viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemi-seksi (kurs. tässä)*. Tällöin on lisäksi kaikille tarjottava mahdollisuus lähettää sähköisesti viranomai-selle sille toimitettavaksi säädettyjä tai määrättyjä ilmoituksia, sen pyytämiä selvityksiä tai muita vas-taavia asiakirjoja taikka viestejä. Lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. *Lakia sovelletaan soveltuvin osin myös muussa viranomais-toiminnassa (kurs. tässä)*.

Rikosseuraamusviraston lausunto

Lausunnosta lähemmin ilmenevin perustein Rikosseuraamusvirasto katsoo, että vankeuslain sähköistä viestintää koskevat säännökset eivät koske tämänkaltaisia tilanteita, joissa yhteydenotto ta-pahtuu vankilan ulkopuolelta vankiin, eikä toisin päin. Viraston mukaan säännös koskee tilanteita, joissa vanki pyytää lupaa yhteydenpitoon. Säännöstä koskevien esitöiden perusteella säännöstäso-velletaan Rikosseuraamusviraston mukaan pääsääntöisesti avolaitoksissa. Erityisellä syyllä tarkoitetaan esimerkiksi asunto-asioiden ja työpaikan järjestämistä vapautumisen lähestyessä. Rikosseu-raamusviraston mukaan Turun vankilassa ei ole menetelty virheellisesti asiassa.

Rikosseuraamusvirasto vielä viittasi lausunnon antamisen aikaan lainvoimaa vailla olleeseen Py-häselän vankilan johtajan menettelyä pääosin samankaltaisessa tilanteessa koskevaan Joensuun kärjäoikeuden tuomioon 14.10.2008, jossa kärjäoikeus katsoi, että johtaja ei menettänyt virkavel-vollisuuksiensa vastaisesti lainvastaisesti, kun hän ei toimittanut vangille tämän avustajan hänelle vankilan sähköpostiosoitteeseen lähettämää viestiä. Itä-Suomen hovioikeus pysytti kärjäoikeuden ratkaisun tuomiollaan 7.4.2009. Korkein oikeus ei myöntänyt asiassa muutoksenhakulupaa 21.8.2009. Ratkaisu on näin ollen lainvoimainen.

Yleisellä tasolla Rikosseuraamusvirasto tuo myös esiin vangeille lähetettyjen sähköpostiviestien toi-mittamista koskevan viestien tarkastamisen. Sähköistä viestintää koskevan vankeuslain säännöksen ja sen esitöiden mukaan vankilalla on mahdollisuus lukea sähköpostiviestit samoilla edellytyksillä kuin kirjeenvaihto. Säännös ei viraston mukaan koske tässä kyseessä olevan kaltaisia viestejä. Viraston mukaan on siten epäselvää voiko vankila lukea kyseiset sähköpostiviestit ennen niiden toimittamista vangille ja mihin säännökseen lukeminen perustuisi. Yhtenä vaihtoehtona virasto esittää lähettäjän osalta, että tämän voidaan viestin vankilan sähköpostiosoitteeseen lähettämällä katsoa luopuneen viestin luottamuksellisuudesta. Virasto tuo kuitenkin esiin, että kirjesalaisuus koskee myös viestin vastaanottajaa.

Vankilanjohtajan selvitys

Vankilan johtaja totesi selvityksessään, että vankeuslain 12 luvun 1 §:n mukaan vangilla on oikeus kirjeenvaihtoon. Tämä oikeus toteutuu postin välityksellä. Yksityisen sähköpostin tulostamiseen ja toimittamiseen vankila ei johtajan käsityksen mukaan ole velvoitettu. Vielä johtaja viittasi asiasta lähettäjälle annettuun ilmoitukseen ja piti sitä asiallisena.

Kannanotto

Edellä olevan johdosta totean, että Turun vankilan menettely olla toimittamatta yksityistä sähköpostia nimeltä mainitulle vangille ei ole siihen nimenomaisesti velvoittavan säännöksen puuttuessa antanut

minulle aihetta enempiin toimenpiteisiin.

Totean kuitenkin yleisesti vangille osoitettujen sähköpostiviestien välittämisestä seuraavaa:

Lähtökohtaisesti voin yhtyä Rikosseuraamusviraston lausunnossa esitettyyn siitä, että vankilan sähköpostiosoite ei ole tarkoitettu vangeille osoitettujen yksityisten sähköpostiviestien vastaanottamiseen ja niiden välittämiseen vangille. Tällaiseen yksityisluonteiseen viestiin ei nähdäkseni voitane myöskään soveltaa lakia sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa, koska kyseessä ei ole viranomaiselle esimerkiksi hallintoasian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi osoitetusta viestistä. Lakia sovelletaan kuitenkin soveltuvin osin myös muussa viranomaistoiminnassa. Hallituksen esityksen HE 17/2002 säännöstä koskevista perusteluissa todetaan viranomaistoiminnasta seuraavaa:

"Koska käytännössä on vaikea mieltää hallintoasian ja tosiasiallisen hallintotoiminnan välistä eroa, lakia ehdotetaan sovellettavaksi myös soveltuvin osin muussa viranomaistoiminnassa. Lakia voitaisiin soveltaa siten esimerkiksi työvoimaviranomaisten palvelutoiminnassa. Lain säännökset viranomaisen velvoitteista soveltuvat laajasti eri viranomaisten toimintaan. Lain soveltamisalan ulottaminen tosiasialliseen viranomaistoimintaan toteuttaa perustuslain 21 §:n hyvää hallintoa koskevia vaatimuksia."

Perustuslain 21 §:ssä on määritelty hallintoasian käsittelylle asetettavat perusvaatimukset. "Hyvän hallinnon takeet" on perustuslain 21 §:n 2 momentissa käytetty käsite, jonka on tarkoitettu saavan sisältönsä säännöksestä kokonaisuudessaan. Hyvään hallintoon kuuluu muun muassa myös hallinnon palveluperiaate, josta säädetään tarkemmin hallintolaissa (tullut voimaan 1.1.2004). Asiassa on näkemystäni mukaan merkitystä sillä, että kyse on suljetusta vankilasta, mikä merkitsee sitä, yhteydenpito vankiin on lähtökohtaisesti aina riippuvainen henkilökunnan myötävaikutuksesta, oli kyse sitten kirjeenvaihdosta, puhelusta (käytännössä soittopyynnön jättäminen) tai tässä tarkoitettusta viestistä.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan vapautensa menettäneiden oikeudet turvataan lailla. Vankeuslain 12 luvussa (tutkintavankeuslain 8 luvussa) on säädetty vangin oikeudesta kirjeenvaihtoon ja siihen liittyvistä rajoituksista samoin kuin oikeudesta puhelimen käyttöön sekä vastaavasti rajoituksista siihen. Vankeuslain 12 luvun 9 §:ssä on säädetty myös vangille erityisestä syystä annettavasta luvasta olla yhteydessä vankilan ulkopuolelle sähköistä viestintää, televiestintää tai muuta tämänkaltaista teknistä yhteyttä käyttämällä. Edellytyksenä on lisäksi, että yhteydenpito ei vaaranna vankilan turvallisuutta. Viimeksi mainitusta mahdollisuudesta ei tutkintavankeuslaissa ole säädetty.

Vankeuden sisällöstä on säädetty rikoslain 2c luvun 1 §:ssä ja vankeuslain 1 luvun 3 §:ssä. Molempien säännösten mukaan vankeusrangaistuksen sisältönä on vapauden menetys tai sen rajoittaminen. Jälkimmäisessä säännöksessä säädetään lisäksi, että vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta. Vankeus on pantava täytäntöön siten, että täytäntöönpano on turvallista yhteiskunnalle, henkilökunnalle ja vangeille. – – Vankilan olosuhteet on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinoloja. Vangin mahdollisuuksia ylläpitää terveyttään ja toimintakykyään on tuettava. Vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja on pyrittävä ehkäisemään.

RL 2 c luvun 1 §:ää koskevan hallituksen esityksen HE 262/2004 mukaan

säännöksen tarkoituksena on korostaa, että vankeus kohdistuu vain tuomitun vapauteen. Vankeuden tarkempi sisältö jätettäisiin rikoslaissa melko avoimeksi. – – vankeusrangaistusta suorittava on eristetty normaaleista yhteiskunnan toimintoista muun muassa asumisen, työssä käymisen, perhe-elämän ja va-

paa-ajan vieton suhteen. Vankeinhoidon kehittyminen on kuitenkin lähentänyt vankeuden täytäntöönpanoa muuhun yhteiskuntaan esimerkiksi laitoksen ulkopuolisiin toimintoihin osallistumisen ja poistumislupien muodossa. Tekninen kehitys on mahdollistanut vapauden eri osa-alueiden kontrolloimisen muutenkin kuin sulkemalla tuomittu rangaistuslaitokseen. Vankeusrangaistuksen täytäntöönpanosta säädetään tarkemmin vankeuslaissa.

Vankeuslain 1 luvun 2 §:n mukaan vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan sekä estää rikosten tekeminen rangaistusaikana. Vankeuden sisältönä on saman luvun 3 §:n mukaan vapauden menetys tai sen rajoittaminen.

Vankeuslain, vankeuden sisältöä koskevan, säännöksen esitöiden (HE 263/2004) mukaan

— täytäntöönpano ei saisi aiheuttaa vangin oikeuksiin ja olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta. Säännös sisältäisi niin sanotun laitovallan nojalla toteutettavien rajoitusten kiellon. Se olisi tarkkarajaisempi kuin nykyinen RTL 1 luvun 3 §:n 2 momentin säännös, jonka mukaan rajoituksia vangin olosuhteisiin voidaan tehdä laitoksessa pitämisen ja järjestyksen turvaamiseksi. Ehdotuksessa edellytettäisiin, että rajoituksista tulisi säätää lailla tai niiden tulisi välttämättä seurata itse rangaistuksesta (kurs. tässä). Tämä rajaisi säännöksen soveltamisalan piiristä laitovallan, jossa rajoitukset perustuvat laitosturvallisuuteen ja laitoksessa pitämisen varmuuteen ilman lain säännöstä tai sitä, että rajoitus johtuu välttämättä rangaistuksesta. Pykälässä tarkoitettuina välttämättöminä rajoituksina voidaan pitää esimerkiksi liikkumisvapauden rajoituksia. Pääosa niistä säännöksistä, joilla vangin oikeuksia rajoitetaan, sisältyy vankeuslakiin. Tällaisia säännöksiä on kuitenkin myös muissa laeissa kuten pakkokeinolaissa, sairausvakuutuslaissa (364/1963), kansaneläelaissa (347/1956) ja tapaturmavakuutuslaissa. (608/1948). — Pykälän 2 momentti ilmaisisi myös tärkeän normaalisuuden periaatteen. Säännös korostaisi sitä, että laitosten normaalisuus on pääsääntö, johon on pyrittävä mahdollisuuksien mukaan. Tällä tarkoitetaan, että esimerkiksi työtoiminnassa, koulutuksessa ja terveydenhuollossa seurataan yhteiskunnassa tapahtuvaa kehitystä. Säännös vastaisi voimassa olevan RTL:n 1 luvun 3 §:n 1 momenttia.

Pykälän 3 momentissa säädetäisiin, että vangin mahdollisuuksia ylläpitää terveyttään ja toimintakykyään on tuettava sekä vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja on pyrittävä ehkäisemään. Pykälän viimeinen virke vastaisi nykyistä RTL:n 1 luvun 4 §:n 2 momenttia ja sisältäisi niin kutsutun haittojen vähentämisperiaatteen. Tällä tarkoitettaisiin esimerkiksi, että vaikka vangin yhteydenpito omaisiin ja muihin läheisiin onkin vankeusaikana käytännössä hankalaa, yhteydenpitoa pyrittäisiin tukemaan siten, että nämä yhteydet säilyisivät vankeusajan(kurs. tässä).

Nähdäkseni juuri kirjeenvaihtoa ja puhelimen käytön oikeutta koskevat säännökset tukevat edellä mainittua yhteydenpitoa ja yhteyksien säilymistä. Kirjeenvaihdon osalta sääntely onkin nähdäkseni riittävän kattavaa. Kirjeenvaihdon yhteydessä puhutaan tosin itsenäisenäkin käsitteenä viestistä, esimerkiksi muun viestin lukeminen (12 luvun 2 §) ja pidättäminen (12 luvun 5 §). Lain esitöissä viestillä tarkoitetaan kuitenkin "esimerkiksi postikortteja".

Mitä tulee puheluihin ja muuhun viestintään eli tässä yhteydessä esillä olevaan sähköiseen viestintään totean, että vangin oikeus puhelimen käyttöön on säädetty lähinnä vankilasta ulospäin eli vangin soittamisen näkökulmasta. Vastaavasti sähköisen viestinnän osalta vangille erityisestä syystä annettavasta luvasta olla yhteydessä vankilan ulkopuolelle on lähtökohtaisesti kyse vangin yhteydestä vankilasta ulospäin. Vankeuslain 12 luvun 9 §:n sähköistä viestintää koskevassa säännöksen tarkoitus esitöiden mukaan näyttäisi ensisijassa olevan vangin asunto-asioiden ja työpaikan järjestämiseen liittyvät tarpeet. Lisäksi säännöksen mukainen vangille annettava lupa on tarkoitettu sovellettavaksi avolaitoksissa.

Rikosseuraamusviraston toimittamasta selvityksestä ilmenee, että vankiloiden suhtautuminen vangille sähköpostitse lähetettyjen viestien toimittamisessa vangille vaihtelee jossain määrin. Ehdoton-

ta kielteistä asennetta sähköpostiin saapuvan viestin perille toimittamiseen ei missään selvityksen kohteena olleissa vankilassa ollut, muutoin kuin juuri yksityisten lähettämien viestien osalta. Näiltäkin osin on ilmoituksen mukaan poikettu myönteisesti, ainakin yhdessä vankilassa.

Selvityksen mukaan viranomaisten ja avustajien viesteihin suhtauduttiin yleisesti myönteisemmin, jälkimmäisten osalta lähinnä, jos kyse oli kiireellisestä asiasta. Kovin laajaa käytäntöä näiltä osin selvitysten perusteella ei ilmeisesti ole.

Mielestäni hallintolain 7 §:ssä säädetty palveluperiaate ja jossain määrin myös vankeuslain 1 luvun 3 §:n normaalisuusperiaate puoltaisivat sitä, että puheena olevat sähköpostiviestit toimitettaisiin vangeille. Kun sähköpostiviesti ei voi sisältää kiellettyjä aineita tai esineitä, sähköpostiviestien käyttömahdollisuus voisi siinä suhteessa jopa parantaa vankilaturvallisuutta.

Toisaalta sähköpostiviestien toimittamiseen vangeille liittyy nykyisessä lainsäädännöllisessä tilanteessa edellä ja Rikosseuraamusviraston lausunnossa esiin tuotuja ongelmia. Tämän vuoksi katson, että viestien toimittamisvelvollisuus edellyttäisi lainsäädännön täsmentämistä. Pidän kuitenkin suotavana, että yksittäistapauksissa viestejä toimitettaisiin vangille silloin kun vankilaturvallisuuteen j Davies-tin luottamuksellisuuden suojaan liittyvät ongelmat eivät ole siihen esteenä.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä esittämäni käsityksen Turun vankilan ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön tietoon. Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös oikeusministeriölle tiedoksi ja harkittavaksi, olisiko sähköiseen yhteydenpitoon liittyviä vankeuslain säännöksiä tarpeen täsmentää.