

15.9.2010

Dnro 3169/2/10

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anu Rita

ESITYS VANGIN KIRJEENVAIHTOA KOSKEVAN LAINSÄÄDÄNNÖN MUUTTAMISTARPEEN HARKITSEMISEKSI

Annoin 15.9.2010 päätöksen kanteluun (3349/4/08), jossa kantelija esitti, että ainakin yhden hänen hallinto-oikeudelle lähettämänsä kirjeen lukeminen oli vastoin vankeuslain 12 luvun 3 §:ää, jonka mukaan vangin kirjeenvaihto eräiden valvontaviranomaisten kanssa on luottamuksellista. Kantelussa oli kyse myös muiden tuomioistuinten sekä poliisin kanssa käydyn kirjeenvaihdon lukemisesta vankilassa.

Katsoin tuohon kanteluuni antamassani päätöksessä, että kyseinen vankila ei ollut menetellyt vastoin vankeuslain 12 luvun 3 §:ää lukiessaan kantelijan ja hänen mainitsemiensa viranomaisten välistä kirjeenvaihtoa.

Mielestäni ei ole täysin selvää, onko perusteltua, että vankeuslain 12 luvun 3 §:n vangin ja eräiden vankilan tai sen henkilökunnan toimintaa valvovien viranomaisten kirjeenvaihdolle takaama luottamuksellisuus ei ulotu poliisi- ja syyttäjäviranomaisiin ja tuomioistuinlaitokseen, koska myös ne ovat osa vankien käytettävissä olevaa vankilan ja sen henkilökunnan toiminnan laillisuutta kontrolloivaa kotimaista oikeussuojajärjestelmää.

Edellä mainitussa päätöksessäni esitin vankeuslain 12 luvun 3 §:n soveltamisesta kannanottonani seuraavaa.

"Lakitekstistä ei käy ilmi, mitkä viranomaiset on katsottava vankilan ja sen henkilökunnan toimintaa valvoviksi viranomaisiksi. Lain esitöissä (HE 264/2004, s. 176) asiasta on todettu seuraavaa.

"Voimassa olevaa RTL:n [rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain] 2 luvun 9 §:ää vastaavasti pykälässä säädetäisiin erikseen valvontaviranomaisista. Valvontaviranomaisilla tarkoitetaan Rikosseuraamusvirastoa, oikeusministeriä, oikeusministeriötä, eduskunnan oikeusasiamiestä ja apulaisoikeusasiamiestä, oikeuskansleria, Terveystieteiden tutkimuskeskusta, tietosuojavaltuutettua ja muita tällaisia vankilan ja sen henkilökunnan toimintaa valvovia kansallisia viranomaisia.

Kansainvälisillä valvontaelimillä tarkoitetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta, Eurooppalaista kidutuksen vastaista komiteaa (CPT), Yhdistyneiden Kansakuntien kidutuksen vastaista komiteaa ja ihmisoikeuskomiteaa sekä muita sellaisia kansainvälisiä valvontaelimiä, joiden valvontaan Suomi on kansainvälisesti sitoutunut. Suoja koskisi sekä vangin lähettämiä että kansainvälisen valvontaelimen lähettämiä kirjeitä. Kun vangin lähettämästä kirjeluoresta ilmenee vastaanottajaksi pykälässä tarkoitettu valvontaviranomainen tai -elin, kirjettä ei saa avata."

Hallituksen esityksen mainitsema rangaistusten täytäntöönpanosta annetun lain 2 luvun 9 §:n 2 momentti kuului seuraavasti.

Vangin ja rangaistuslaitoksen toimintaa valvovan viranomaisen tai ihmisoikeuksien valvontaelimen, jolle vangilla kansainvälisten sopimusten mukaan on valitus- tai kantelu-oikeus, välinen kirjeenvaihto on tarkastamatta viipymättä toimitettava perille. Vangin hänen asiamiehensä toimivalle asianajajalle tai yleiselle oikeusavustajalle osoittama kirje on tarkastamatta viipymättä toimitettava perille. (128/1995)

Ennen vankeuslain voimaan tuloa noudatetun oikeusministeriön vankeinhoito-osaston määräyksen nro 13/011/95 mukaan [RTL:n 2 luvun 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuja] rangaistulaitoksen toimintaa valvovia viranomaisia olivat tasavallan presidentti, oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, oikeusministeri, oikeusministeriön vankeinhoito-osasto sekä terveydenhuoltoa koskeissa asioissa terveydenhuollon oikeusturvakeskus sekä lääninhallitukset.

Mainitun määräyksen mukaan kansainvälisiä ihmisoikeuksien valvontaelimiä olivat esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeustoimikunta ja ihmisoikeustuomioistuin, Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea sekä kidutusta ja epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta ehkäisevä eurooppalainen komitea (CPT).

Ennen vuotta 1995 kyseessä oleva RTL:n säännös kuului seuraavasti.

Vangin rangaistuslaitoksen toimintaa valvovalle viranomaiselle taikka hänen asiamiehensä toimivalle asianajajalle tai yleiselle oikeusavustajalle osoittama kirje on tarkastamatta heti toimitettava perille (612/1974).

Vuonna 1995 tehtyä muutosta (128/1995) perusteltiin seuraavasti.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että tarkastamatta olisi toimitettava perille myös vangin kirje ihmisoikeuksien valvontaelimelle, jolle vangilla kansainvälisten sopimusten mukaan on valitus- tai kantelu-oikeus. Näitä elimiä ovat esimerkiksi Euroopan neuvoston ihmisoikeustoimikunta ja ihmisoikeustuomioistuin, Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitea sekä kidutusta ja epäinhimillistä tai halventavaa kohtelua tai rangaistusta ehkäisevä eurooppalainen komitea (CPT). Pykälässä tarkoitettujen kansainvälisten valvontaelimien määrittäisiin tarkemmin hallinnollisilla ohjeilla. Pykälän 2 momenttia sovellettaisiin myös valvontaelimiltä vangeille saapuviin kirjeisiin (HE 66/1994).

Jo ennen tätä lainmuutosta vangin Euroopan neuvoston ihmisoikeustoimikunnalle ja Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeuskomitealle osoittamia kirjeitä ei oikeusministeriön vankeinhoito-osaston antaman ohjeen mukaan saanut tarkastaa.

Jo vuonna 1972 esitettiin 9 §:n 2 momentissa olevan vangin lähettämien kirjeiden tarkastuskiellon muuttamista koskemaan kaikkia Suomen viranomaisille osoitettuja vangin kirjeitä, koska kirjeen tarkastamisen katsottiin olevan ilmeisen tarpeetonta yleensäkin silloin, kun kirje on osoitettu viranomaiselle (HE 239/72). Samassa yhteydessä todettiin lain tuolloisen sanamuodon kieltävän rangaistuslaitosta valvovalle viranomaiselle osoitettujen vangin kirjeiden tarkastamisen ja näiden viranomaisten vankeinhoitolaitoksesta annetun asetuksen mukaan olevan tasavallan presidentti, oikeusministeri, oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies, oikeusministeriön vankeinhoito-osasto ja sen ylijohtaja.

Lakivaliokunta (LaVM 6/1973) ei pitänyt ehdotettua muutosta perusteltuna, vaan katsoi, että säännösehdotus oli laadittu liian laajaksi, koska sen mukaan esimerkiksi kunnallisille viranomaisille osoitetut kirjeet olisi toimitettava tarkastamatta perille. Tämän vuoksi valiokunta ehdotti säännöksen rajoitettavaksi koskemaan vangin rangaistuslaitoksen toimintaa valvovalle viranomaiselle lähetettyjä kirjeitä.

Edellä selostetun perusteella vaikuttaa siltä, että vankeuslain ja sitä edeltäneen RTL:n mainitsemien vankilan tai sen henkilökunnan toimintaa valvovien viranomaisten ei ole ajateltu tarkoittavan suomalaisia tuomioistuimia eikä poliisi- tai syyttäjäviranomaisia, vaan valvovilla viranomaisilla tarkoitetaan laissa ilmeisesti lähinnä ylimpiä laillisuusvalvoja ja hallinnon sisäistä laillisuusvalvontaa.

Nykyisen lain tai sitä edeltäneen sääntelyn esitöistä ei käy selville, miksi kirjeenvaihto suomalaisten lainkäyttöelinten, syyttäjälaitoksen ja poliisin kanssa ei ole suojattu vastaavasti kuin kantelutyypinen menettely, vaikka myös nämä viranomaiset ovat osa vankien oikeusturvajärjestelmää ja kun vankien yhteydenpidon esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kanssa tulee olla luottamuksellista.

Vertailun vuoksi voidaan todeta, että mielenterveyslain 22 j §:n 4 momentin mukaan potilaan ja sairaalan toimintaa valvovien viranomaisten, lainkäyttöviranomaisten ja ihmisoikeuksien kansainvälisten valvontaelimien välistä kirjeenvaihtoa tai muuta yhteydenpitoa ei saa rajoittaa. Mielenterveyslain kieltäminen rajoittaa yhteydenpitoa sisältäen siis myös lainkäyttöviranomaiset.

Suosituksen luonteiset Euroopan neuvoston vankilasäännöt (Rec (2006) 2) jättää kansallisessa lainsäädännössä määriteltäväksi ne kansalliset ja kansainväliset toimielimet, joihin vangin on saatava pitää yhteyttä ilman rajoituksia (sääntö

24.3). Sääntöjen mukaan vangeilla on myös oltava riittävät mahdollisuudet esittää pyyntöjä ja valituksia, ja jos pyyntö evätään tai valitus hylätään, vangilla on oltava oikeus valittaa riippumattomalle viranomaiselle (sääntö 70).

Euroopan neuvoston vankilasääntöjen selityksissä (Commentary on Recommendation Rec (2006) 2) on korostettu yhteydenpidon luottamuksellisuutta ja todettu säännön 70 osalta muun muassa seuraavaa.

"Complainants shall be allowed to communicate on a confidential basis with the independent authorities entrusted with the handling of complaints and appeals."

Vaikka vankeuslain 12 luvun 3 § ei suojaakaan lainkäyttö-, syyttäjä- eikä poliisiviranomaisten kanssa käytävää kirjeenvaihtoa, vangeilla on kuitenkin mahdollisuus asianajajan tai muun oikeudenkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetun oikeudenkäyntiasiamiehen tai -avustajan kanssa käytävään luottamukselliseen kirjeenvaihtoon, sillä vankeuslain 12 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan vangin mainitulle asiamiehelle osoittamaa kirjettä ei saa tarkastaa eikä lukea. Käytännössä vanki voi siten asiamiehensä välityksellä ottaa luottamuksellisesti yhteyttä myös mainittuihin viranomaisiin. Lisäksi muun muassa eduskunnan oikeusasiamies, jonka kanssa käytävä kirjeenvaihto on luottamuksellista, voi määrätä esitutkinnan toimitettavaksi ja syytteen nostettavaksi.

Suomessa on mahdollista saattaa asiansa tuomioistuimeen myös ilman oikeudellista apua. Tätä mahdollisuutta on pidetty tärkeänä erityisesti hallintolainkäytössä. Tähän nähden vankien tilanne, jossa poikkeukseton mahdollisuus olla luottamuksellisesti yhteydessä lainkäyttö- syyttäjä- ja poliisiviranomaisiin on taattu vain oikeudenkäyntiasiamiehen kanssa tapahtuvan yhteydenpidon luottamuksellisuuden kautta, vaikuttaa ristiriitaiselta."

Yllä olevan perusteella esitän oikeusministeriön harkittavaksi, suojaako vankeuslain 12 luku nykyisellään riittävästi vangin kirjeenvaihtoa lainkäyttö-, syyttäjä- ja poliisiviranomaisten kanssa vai olisiko vankeuslain 12 luvun 3 §:n muuttamiselle tältä osin aihetta.

Pyydän oikeusministeriötä ilmoittamaan minulle viimeistään 31.12.2010, antaako tämä esitykseni aihetta toimenpiteisiin.

Lähetän tämän esitykseni tiedoksi Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle.