

17.12.2008

Dnro 3276/2/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

ESITYS VANKEUS- JA TUTKINTAVANKEUSLAIN SEKÄ VANKEUS- JA TUTKINTAVANKEUSASETUKSEN MUUTTAMISEKSI

1
ASIA

Annoin 31.10.2008 kaksi päätöstä vangin ja tutkintavangin kanteluihin asioissa, joissa oli kyse asiamieheltä vankilaan tulleiden kirjeiden avaamisesta ja avaamispäätösten kirjaamisesta (mainitut kaksi päätöstäni dnro 1234/4/07 ja dnro 1843/4/07 ohessa).

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 11 §:n 2 momentin nojalla esitän oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko vankeuslain ja tutkintavankeuslain asiamieskirjeenvaihtoa koskevia säännöksiä selkiyttää ja tulisiko vankeusasetuksen ja tutkintavankeusasetuksen avaamispäätösten kirjaamista koskevia säännöksiä muuttaa.

Perustelen esityksiäni seuraavasti.

2
ASIAMIEHELTÄ TULEVAN KIRJEEN TUNNISTAMISEN JA AVAAMISEN EDELLYTYKSET

Edellä mainituissa päätöksissäni pidin vankeuslain (767/2005) 12 luvun 4 §:n 2 momentin ja tutkintavankeuslain (768/2005) 8 luvun 4 §:n 2 momentin säännöksiä asiamieskirjeenvaihdosta epätydyttävinä. Säännösten mukaan asiamieskirjeiden tarkastamisessa on kaksi keskeistä kriteeriä: yhtäältä luotettava lähettäjämerkintä ja toisaalta se, onko kirjeen syytä epäillä sisältävän jotain kiellettyä. Näiden kriteereiden keskinäinen suhde ja sitä kautta säännösten keskeinen oikeusohje on nähdäkseni epäselvä ja tulkinnanvarainen.

Kanteluissa esillä olleet tapaukset osoittavat lakeja tulkittavan siten, että ensimmäinen kriteeri lähettäjämerkinnän luotettavuudesta on määräävässä asemassa, mikä näyttää johtavan myös asiamieskirjeiden rutiininomaiseen avaamiseen. Se, katsotaanko kirjeen olevan "luotettavasti" peräisin asiamieheltä, voidaan kyseenalaistaa oikeastaan kaikissa tapauksissa. Tätä periaatteessa aina vallitsevaa epävarmuuselementtiä saatetaan käyttää suoraan asiamieskirjeen avaamisen perusteena – esimerkiksi myös silloin, kun kirjeen lähettäjäksi on täysin selvästi merkitty tunnettu asianajotoimisto. Tällaisessa tulkinnassa asiamieskirjeen avaamisen edellytykseksi säädetyille syytä epäillä -kriteerille ei jää tosiasiallisesti mitään itsenäistä merkitystä.

Käsitykseni mukaan vankeuslain ja tutkintavankeuslain edellä kuvattu tulkinta ei ole sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiamieskirjeenvaihdon luottamuksellisuutta koskevan oikeuskäytännön kanssa. Mun muassa Campbell v. Iso-Britannia (25.3.1992) ja Petrov v. Bulgaria (22.5.2008) -tuomioissa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että asiamieskirjeenvaihdon

rutiininomainen tai automaattinen tarkastaminen – silloinkin kun kirjettä ei lueta – ei ole yhteensopivaa lakimiehen ja tämän asiakkaan välisen viestinnän luottamuksellisuuden kanssa. Pidän puheena olevia vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännöksiä liian tulkinnanvaraisina perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta ja riittämättöminä varmistamaan säännösten yhdenmukainen soveltamiskäytäntö.

3

ASIAMIESKIRJEEN AVAAMISPÄÄTÖSTEN KIRJAAMINEN

Valtioneuvoston vankeudesta antaman asetuksen (509/2006) 40 §:n 1 momentin ja valtioneuvoston tutkintavankeudesta antaman asetuksen (510/2006) 12 §:n 1 momentin mukaan (tutkinta)vangille saapuneen suljetun kirjeen tai muun postilähetyksen avaamisesta on ilmoitettava (tutkinta)vangille ja päätös avaamisesta on kirjattava.

Vankeuslainsäädäntöön 1.4.2007 lukien toteutettujen muutosten jälkeen vangille tai tutkintavangille suljettuun vankilaan saapuvat muut kuin asiamieskirjeet saadaan avata sen selvittämiseksi, sisältäkö kirje kiellettyjä aineita tai esineitä. Normaalin kirjeen avaamiselle ei ole enää asetettu mitään yksittäistapauksellisia edellytyksiä, minkä vuoksi avaamista ei tarvitse perustella yksittäistapauksittain.

Mainittujen asetusten (40 §:n 1 momentin ja 12 §:n 1 momentin) merkitykset ovat näissä tilanteissa muuttuneet alkuperäisestä. Asetukset ovat kuitenkin voimassa ja ne velvoittavat edelleen avaamispäätösten kirjaamiseen ja ylipäätään viittaavat siihen, että normaalinkin kirjeen avaamisesta tulee tehdä erillinen päätös. Asetuksia voidaan pitää osittain nyttemmin vallitsevaa lainsäädännöllistä tilaa vastaamattomina.

Muun muassa asiamieskirjeiden avaamispäätökset tulee kuitenkin edelleen kirjata. Katsoin 13.6.2008 antamassani päätöksessä (dnro 1828/2/08), että kirjeen avaaminen – aikaisemmin voimassa olleen yksittäistapauksellista harkintaa edellyttäneen lainsäädännön mukaisesti – rinnastui menettelynä lähelle hallintolaissa tarkoitettua hallintopäätöksen tekemistä, ja että hallintolaki tuli joka tapauksessa ottaa lähtökohtaisesti huomioon siinäkin tapauksessa, että kirjeen avaamisessa katsotaisiin olevan kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Edelleen katsoin, että myös perustuslain 21 §:ssä turvatun hyvän hallinnon kannalta olisi perusteltua, että kirjeen avaamista koskevan päätöksen perusteet ilmoitetaan viran puolesta ilman erillistä pyyntöäkin.

Oikeudenkäyntiasiamieheltä tai -avustajalta tulleen kirjeen erityisen luottamuksellisuussuhteen johdosta kirjeen avaamisen perusteiden seikkaperäinen kirjaaminen ja ilmoittaminen on käsitykseni mukaan korostetun tärkeää.

Tällaisessa tilanteessa kirjeen avaamispäätöksen kirjaaminen, mukaan lukien päätöksen riittävät ja konkreettiset perustelut, on välttämätöntä sen kontrolloimiseksi, että asiamieskirjeenvaihtoon ei puututa ilman laissa säädettyä perustetta. Kyse on vangin ja tutkintavangin perusoikeuksia rajoittavasta toimesta tai ratkaisusta. Kirjeen avaamisella puututaan perustuslain 10 §:ssä turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Asiamieskirjeenvaihdon kyseen ollessa puuttuminen voi kohdistua lisäksi esimerkiksi perustuslain 21 §:ssä turvattujen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin tai perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut, että asiamieskirjeen avaamisen perustelut tulee yksilöidä siten, että asiaa ulkoapäin tarkasteleva objektiivinen tarkkailija voi esitettyjen tietojen valossa päätellä, että erityisesti suojattua viestintäkanavaa väärinkäytetään. Käsitykseni mukaan vankeus- ja tutkintavankeusasetusten mukaisesti kirjattavien avaamispäätösten perusteluista tulisikin ilmetä ne

konkreettiset syyt, joiden valossa kirjelähetyksen on syytä epäillä sisältävän jotain kiellettyä.

Mainituissa asetuksissa ei nykyään säädetä avaamispäätösten perustelemisesta. Pidän tätä epäkohtana.

4

ESITYS

Esitän oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko asiassa ryhtyä lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin asiamieheltä vankilaan saapuvien kirjeiden avaamisen edellytysten (vankeuslain 12 luvun 4 §:n 2 momentin ja tutkintavankeuslain 8 luvun 4 §:n 2 momentin) selkeyttämiseksi. Kiinnitän erityisesti huomiota säännöksissä käytettyyn ilmaisuun "käy luotettavasti ilmi" ja siihen, että laissa ei käsitykseni mukaan tulisi käyttää sellaista edellytystä, jonka täytyminen ei ole käytännössä mahdollista.

Lisäksi esitän oikeusministeriön harkittavaksi, tulisiko vankeusasetuksen ja tutkintavankeusasetuksen säännöksiä muuttaa siten, että asetuksissa säädettäisiin muun muassa asiamieskirjeiden avaamispäätösten riittävästä perustelemisesta ja perusteluiden kirjaamisesta. Samalla asetusten sanamuotoja voisi olla perusteltua täsmentää niiltä osin, tuleeko kirjeen avaaminen kirjata vankitietojärjestelmään sellaisissa tapauksissa, joissa avaamiselle ei ole asetettu mitään yksittäistapauksellisia edellytyksiä.

Ilmoitan oikeusministeriölle tiedoksi, että olen tänään tehnyt vastaavan esityksen myös sisäasiainministeriölle poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) ja valtioneuvostonasetuksen (645/2008) muuttamiseksi.

Pyydän oikeusministeriötä ilmoittamaan minulle 31.3.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on antanut aihetta.