

15.9.2010

Dnro 3349/4/08

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Anu Rita

KIRJEENVAIHTO VANKILASSA

1

KANTELU

Kantelija arvosteli 14.10.2008 päivätyssä kirjeessään Riihimäen vankilan menettelyä hänen eri viranomaisten kanssa ajalla 1.7.–12.8.2008 käymänsä kirjeenvaihdon lukemisen, hänen äitinsä kanssa käymiensä puhelinkeskustelujen kuuntelemisen sekä hänen asiakirjapyyntönsä vastaamisen osalta.

Kantelija kertoi, että hänen Riihimäen vankilasta saamiensa vankitietojärjestelmän tulosteiden mukaan hänen kirjeenvaihtoaan eri viranomaisten kanssa oli luettu toistuvasti. Hän mainitsee lähettämiensä, luettujen kirjeiden vastaanottajista esimerkkeinä muun muassa Helsingin poliisilaitoksen, Hämeenlinnan ja Helsingin hallinto-oikeudet, Keskusrikospoliisin sekä Vantaan ja Riihimäen kärjäoikeudet. Kantelijan mielestä ainakin yhden hänen Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle osoittamansa kirjeen lukeminen on ollut vastoin vankeuslain 12 luvun 3 §:ää, jonka mukaan vangin ja vankilan toimintaa valvovan viranomaisen välistä kirjeenvaihtoa ei saa tarkastaa eikä lukea. Kantelijan mukaan Riihimäen vankila on rikkonut myös vankeuslain 12 luvun 11 a §:n mukaista hyväksikäyttökieltoa.

Kantelija esittää, että hänen äidilleen soittamiensa puhelujen kuuntelulle ei ole ollut laillisia perusteita eikä kuuntelun perusteita ole kirjattu.

Asiakirjapyyntönsä osalta kantelija kertoi jättäneensä 12.8.2008 Riihimäen vankilalle tiedustelun kirjeenvaihtonsa lukemista ja puhelujensa kuuntelemista koskevista päätöksistä. Hän kertoi edelleen saaneensa pyytämänsä asiakirjat, jotka niiden päiväyksen mukaan oli tulostettu 30.9.2008, vasta 14.10.2008.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeita

Kirjeiden lukeminen ja puhelujen kuunteleminen

Vankeuslain 12 luvussa todetaan kirjeiden lukemisesta ja puheluiden kuuntelemisesta seuraavaa.

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.

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 kante-luoikeus, välistä kirjeenvaihtoa ei saa tarkastaa eikä lukea.

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

7 §

Puhelun kuunteleminen ja tallentaminen

Vangin puhelua saadaan kuunnella, jos se on yksittäistapauksessa perustellusta syystä tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestyksen turvaamiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

Puhelu voidaan tallentaa, jos puhelua kuunneltaessa käy ilmi, että puhelu todennäköisesti sisältää suunnitelmia taikka tietoja:

- 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään vuosi vankeutta, tai sellaisen rikoksen rangaistavasta yrityksestä; taikka
- 2) huumausaineen käyttörikoksesta.

Puhelun kuuntelemisesta ja mahdollisuudesta sen tallentamiseen on ennen kuuntelemisen aloittamista ilmoitettava vangille ja sille, johon hän on puhelimitse yhteydessä. Puhelun sisältöä koskevan tiedon, taltion tai tallenteen antamisesta poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle säädetään 19 luvun 2 §:ssä. Syntynyt taltio tai tallenne on viipymättä hävitettävä, jollei sitä mainitun pykälän mukaan luovuteta poliisille tai muulle esitutkintaviranomaiselle.

Vangin ja 3 §:ssä tarkoitetun valvontaviranomaisen tai 4 §:ssä tarkoitetun asiamiehen välistä puhelua ei saa kuunnella eikä tallentaa. Jos puhelua kuunneltaessa ilmenee, että kyse on vangin ja edellä mainitun henkilön välisestä yhteydestä, kuuntelu on lopetettava ja tallenne hävitettävä.

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 esittämiseksi 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, 3–5 sekä 10 ja 11 §:ssä säädetään. (16.3.2007/265)

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.

10 §

Tarkastamis- ja pidättämismenettely

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

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 tarkoitettua tietoa saa kuitenkin luovuttaa myös virkamiehelle, joka sitä välttämättä tarvitsee tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi.

Vankeudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään puhelujen kuuntelemisen kirjaamisesta seuraavaa.

42 §

Puhelun kuuntelun kirjaaminen

Puheluista, joita kuunnellaan, kirjataan kuunneltavan vangin nimi, puhelinnumero, johon vanki on soittanut taikka josta vangille on soitettu, kuuntelua koskevan päätöksen tekijä sekä kuuntelemisen peruste.

Asiakirjan antaminen

Asiakirjan antamisesta päättämisestä säädetään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 14 §:ssä. Lainkohdan 3 momentissa todetaan seuraavaa.

Tässä pykälässä tarkoitettu asia on käsiteltävä viivytyksettä, ja tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään kahden viikon kuluessa siitä, kun viranomaisen on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön. Jos pyydettyjä asiakirjoja on paljon tai niihin sisältyy salassa pidettäviä osia tai jos muu niihin rinnastettava syy aiheuttaa sen, että asian käsittely ja ratkaisu vaativat erityistoimenpiteitä tai muutoin tavanomaista suuremman työmäärän, asia on ratkaistava ja tieto julkisesta asiakirjasta annettava viimeistään kuukauden kuluessa siitä, kun viranomaisen

on saanut asiakirjan saamista koskevan pyynnön.

3.2

Kannanotto

Asiassa ei ole selvitetty, oliko kantelija sijoitettuna Riihimäen vankilan varmuusosastolle kantelussa tarkoitettujen tapahtumien aikaan. Tämän vuoksi tarkastelen asiaa myös muita kuin varmuusosastolle sijoitettuja vankeja koskevat säännökset huomioon ottaen, kuten Rikosseuraamusvirastokin on tehnyt.

3.2.1

Viranomaisten kanssa käydyn kirjeenvaihdon lukeminen

Kantelijan kirjeenvaihtoa hänen kantelussaan mainitsemiensa viranomaisten kanssa on luettu.

Vankeuslain 12 luvun 3 §

Kantelija on katsonut lukemisen ainakin hallinto-oikeudelle osoitetun kirjeen osalta olleen vastoin vankeuslain 12 luvun 3 §:ää.

Rikosseuraamusviraston mukaan kantelussa mainitut viranomaiset eivät ole olleet vankeuslain 12 luvun 3 §:ssä tarkoitettuja valvontaviranomaisia, joiden vangille lähettämää tai vangin niille lähettämää kirjeenvaihtoa ei saa lukea.

Omana kannanottonani esitän seuraavan.

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 säädettäisiin 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 kirjekuoresta 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 koskevissa 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 ylijohdaja.

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 tuomioistujia eikä poliisi- tai syyttäjäviranomaisia, vaan valvovilla viranomaisilla tarkoitetaan laissa ilmeisesti lähinnä ylimpiä laillisuusvalvojia ja hallinnon sisäistä laillisuusvalvontaa.

Minulla ei ole perusteita katsoa Riihimäen vankilan menetelleen vankeuslain 12 luvun 3 §:n vastaisesti. Totean kuitenkin vielä seuraavan.

Nykyisen lain tai sitä edeltäneen sääntelyn esitöistä ei käy selville, miksi kirjeenvaihto suomalaisten lainkäyttöelimiä, syyttäjälaitoksen ja poliisin kanssa ei ole suojattu vastaavasti kuin kantelutyypin 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 kieltä rajoittaa yhteydenpitoa sisältää siis myös lainkäyttöviranomaiset.

Suosituksen luonteiset Euroopan neuvoston vankilasäännöt (Rec (2006) 2) jättää kansallisessa lainsäädännössä määriteltäväksi ne kansalliset ja kansainväliset toimet, 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 oikeudenkäymiskäärän 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 tulen tekemään oikeusministeriölle esityksen siitä, suojaako vankeuslain 12 luku nykyisellään riittävästi vangin kirjeenvaihtoa lainkäyttö-, syyttäjä- ja poliisiviranomaisten kanssa ja olisiko vankeuslain 12 luvun 3 §:n muuttamiselle tältä osin perusteita.

Lukemisen edellytykset

Kantelijan eri viranomaisille lähettämien ja hänen niiltä vastaanottamiensa kirjeiden lukemisen perusteeksi on vankitietojärjestelmään merkitty "vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi".

Saadun selvityksen mukaan kantelijan on epäilty muun muassa väärentäneen virolaisen tuomioistuimen päätöksen sekä laatineen erään yhdistyksen perustamiskirjan, jossa kahta allekirjoittajaksi merkittyä henkilöä ei vankilan tietojen mukaan ollut olemassa tai he eivät ainakaan olleet vierailleet vankilassa. Selvityksessä todetaan edelleen kantelijan toiminnalle olevan ominaista, että hän pyrkii käyttämään hänen kanssaan tekemisissä olleiden virkamiesten nimiä omassa toiminnassaan, jolloin esimerkiksi virolainen syyttäjä on ollut perusteettomien velkomuskanteiden osallisena ja talousrikosten tutkinnanjohtaja, nykyinen Rikosseuraamuslaitoksen ylitarkastaja on mainittu kantelijan hallinnoimien yhtiöiden asiakirjoissa. Kantelija on selvityksen mukaan yhteydenotoillaan viranomaisiin myös pyrkinyt selvittämään vankeinhoidossa työskentelevien virkamiesten kotiosoitteita.

Riihimäen vankilan johtaja toteaa selvityksessään, että jälkikäteen arvioituna rikoksen estäminen ja selvittäminen sekä vangin ja muun henkilön turvallisuuden suojaaminen olisivat olleet paremmin lukemisen perusteeksi sopivia kuin perusteeksi nyt kirjattu järjestystä uhkaavan vaaran torjuminen. Johtaja on ilmoittanut kiinnittävänsä päätöksentekijän huomiota tähän.

Rikosseuraamusviraston mukaan on poikkeuksellista, että vangin ja viranomaisen välistä kirjeenvaihtoa luetaan, mutta nyt kyseessä olevissa tapauksissa lukemisen edellytykset ovat sen mukaan täyttyneet.

Omana kannanottonani esitän seuraavan.

Riihimäen vankila ei ole ylittänyt sillä asiassa olevaa harkintavaltaa, kun kantelijan ja eri viranomaisien välistä kirjeenvaihtoa on luettu. Laissa kirjeen lukemiselle asetetut edellytykset voivat kuitenkin mielestäni täyttyä vangin ja viranomaisten välisen kirjeenvaihdon kyseessä ollessa vain erittäin poikkeuksellisesti. Perustelen tätä seuraavasti.

Vankien kirjeiden lukemista koskeva vankeuslain 12 luvun 2 § tuli nykyisessä muodossaan voimaan 1.4.2007. Vankeuslain alkuperäinen 12 luvun 2 §:n 1 momentti kuului seuraavasti.

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.

Lain muutosta ehdotettiin muun muassa seuraavista syistä.

"Kirjeissä kulkevien viestien sisällön valvonta vankilaturvallisuuden, yksittäisten henkilöiden turvallisuuden ja rikollisen toiminnan selvittämisen tai estämisen vuoksi on vankeuslain voimaan tulon jälkeen vaikeutunut, koska kirje voidaan lukea vain yksittäiseen kirjeeseen liittyvien perusteltujen syiden nojalla. Käytännössä perusteltu syy ei yleensä ilmene pelkästään yksittäisestä kirjeestä. Tämä on rajoittanut vankeinhoitoviranomaisten mahdollisuuksia saada vankilaturvallisuuden kannalta olennaisia tietoja esimerkiksi suunnitelmista kuljettaa huumausaineita vankilaan tai vankilasta käsin johdetun rikollisen toiminnan paljastamiseksi." (HE 261/2006, s. 5)

Esityksen eduskuntakäsittelyssä todettiin muun muassa seuraavaa.

"Voimassa olevan lainsäädännön tulkinnassa on lähdetty siitä, että postilähetyksen avaamisen tai lukemisen edellytyksenä oleva yksittäistapauksellinen epäily voi perustua vain kulloinkin tarkastettava olevasta lähetyksestä mahdollisesti havaittaviin seikkoihin. Tulkinta on estänyt lähetyksiä tarkastavia viranomaisia tukeutumasta heidän käytössään oleviin muihin tietoihin esimerkiksi joillekin van-

geille tai selliosastoille saapuvista kiellettyjä esineitä tai aineita sisältävistä postilähetyksistä." (PeVL 59/2006)

"Ehdotuksessa on asiallisesti kysymys [12 luvun 2 §:n 1] momentissa nykyisin olevan "yksittäistapauksessa" 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 kuitenkin myös ehdotetussa säännöksessä korkea ja toimenpiteen ankuruutta oikeasuhtaisesti vastaava." (PeVL 59/2006)

Edellä kerrotuin tavoin lain muutoksessa oli kyse siitä, että lain alkuperäisen ilmaisun "yksittäistapauksessa" katsottiin saaneen liian suppean tulkinnan, jonka mukaan vain kirjeestä itsestään ilmenevät seikat voitiin ottaa huomioon lukemisen edellytyksiä arvioitaessa. Tämän tulkinnan muuttamiseksi lain ilmaisua "yksittäistapauksessa perustellusta syystä tarpeen" muutettiin korvaamalla vain kirjeestä ilmi käyviin seikkoihin viittanneeksi ymmärretty sanonta "yksittäistapauksessa" sellaisilla seikoilla, jotka kuvaavat lukemisen edellytyksenä olevan perustellun syyn olemassaoloa. Perusteltu syy kirjeen lukemiseen voi lain nykyisen sanamuodon mukaan ilmetä vangin rikostaustasta, vankeusaikaisesta käyttäytymisestä taikka lähetyksestä tai sen lähettäjistä tiedetyistä tai havaituista seikoista.

Lain esitöistä ei nähdäkseni suoraan käy ilmi, onko lainsäätäjän tarkoituksena edelleenkin ollut sallia lukemispäätöksenteko laajempina kuin kunkin yksittäisen kirjeen osalta. Sillä, että alkuperäisen lakitekstin suppeaa, vain yksittäisestä kirjeestä ilmi käyviin seikkoihin sitoutunutta tulkintaa korjattiin täsmentämällä päätöksentekoperusteita, ei mielestäni ole otettu ainakaan selvästi kantaa tähän kysymykseen. Olen jo aiemmin (dnro 1828/2/08) esittänyt, että asiasta tulisi säätää nykyistä tarkemmin laissa, mikäli lukemista koskevaa laajempaa kuin kirjekohtaista päätöksentekovaltaa pidetään välttämättömänä. Tuossa yhteydessä totesin myös seuraavaa.

"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 tietyin edellytyksin koskemaan tietyn vangin postia lyhyeksi ajaksi. Päätöstä ei Rikosseuraamusviraston käsityksen mukaan voida kuitenkaan 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." (1828/2/08)

Kukin yksittäinen kahden henkilön välinen viesti nauttii luottamuksellisen viestin suojaa. Suoja on siten kirjekohtainen. Perustuslakivaliokunta on useissa kannanotoissaan korostanut sitä, että viestin salaisuutta voidaan laitosoiloissakin rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua. On selvää, että laissa lukemiselle asetettujen edellytysten tulee olla olemassa jokaisen luetun kirjeen osalta. Siinäkin tapauksessa, että lain katsottaisiin sallivan muunkinlaiset kuin kirjekohdaiset lukemispäätökset, vaatimus kunkin kirjeen lukemisen perusteltavuudesta rajaa sitä, millainen lukemispäätös voi ajalliselta ja henkilölliseltä ulottuvuudeltaan olla.

Kuten jo totesin, esimerkiksi vangin ja viranomaisen välisen kirjeenvaihdon lukeminen ei yleensä voi olla sallittua, koska lukemisen tarkoituksena on rikoksen estäminen tai selvittäminen, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjuminen taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojeleminen. On erittäin poikkeuksellista, että vangin ja viranomaisen välisen kirjeenvaihdon sisältö voisi olla sellainen, että jokin näistä tavoitteista olisi saavutettavissa viesti lukemalla.

Lukemispäätöksen perustelevinen

Totean vielä lukemispäätösten perustelevisesta seuraavan.

Vankeuslain mukaan päätös kirjeen lukemisesta on tehtävä kirjallisesti.

Kantelijan luettujen kirjeiden osalta on esitetty päätöksinä vankitietojärjestelmään tehdyt kirjaukset. Riihimäen vankilan johtajan selvityksen mukaan vankitietojärjestelmä antaa valikkomuotoiset perusteet kirjeiden lukemiselle ja näitä vakiomuotoisia perusteita ovat muun muassa järjestystä uhkaavan vaaran torjuminen, rikoksen estäminen tai selvittäminen sekä vangin ja muun henkilön turvallisuuden suojaaminen.

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että velvoite tehdä kirjallinen päätös edellyttää ainakin päätöksen pääasiallisten tosiasia-perusteiden kirjaamista. Vankeinhoidossa havaintojeni mukaan usein perusteluna käytetty oikeusohjeen abstraktin sanamuodon toistaminen, jollaisia myös vankitietojärjestelmän lukemisen perusteeksi tarjoamat perusteluvaihtoehdot ovat, ei yleensä riitä täyttämään velvoitetta perusteen kirjaamisesta.

Tosiasiallisten päätöspäätösten kirjaaminen on merkityksellistä ainakin seuraavista syistä. Perusteluilla on merkitystä viestinnän osapuolten oikeusturvan toteutumiselle sekä viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun yleisen luottamuksen kannalta. Perustelujen sisältämä informaatio mahdollistaa päätöksen lainmukaisuuden jälkikäteisen arvioimisen. Tiedonsaaminen turvaa hyvän ja avoimen hallinnon toteutumista. Lisäksi perusteiden ilmoittamisvelvoite turvannee osaltaan myös viranomaisen itsekontrollia lisäämällä ainakin jonkinasteista ratkaisun oikeudellisen kestävyuden pohtimista.

Viime kädessä riittävän kirjaamisen velvoite sisältyy perustuslain 21 §:ssä turvattuun hyvän hallinnon vaatimukseen. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti. Asianmukaiseen käsittelyyn kuuluu oikeus saada perusteltu päätös, mihin puolestaan kuuluu se, että päätöksen kaikki perustelut tuodaan julki. Perustelujen on oltava riittävän selkeitä, yksilöityjä ja ymmärrettäviä, jotta hakija saa tietää, mitkä kaikki seikat ovat johtaneet häntä koskevaan ratkaisuun. Periaate koskee kaikkea viranomaistoimintaa. Perustelujen avulla voidaan myös myöhemmin arvioida, onko viranomainen käyttänyt harkintavaltaansa laillisissa rajoissa.

Viranomaisen käyttämiin tietojärjestelmiin liittyvät ongelmat eivät ole hyväksyttävä syy päätöksen puutteelliselle kirjaamiselle. Selvyyden vuoksi totean vielä, että kantelijan kantelussa mainittujen kirjeiden lukemisen osalta on selvityksessä esitetty riittävät perusteet. Sen sijaan ongelmallista on, että näitä perusteita ei ilmeisesti ole päätöksiä tehtäessä kirjattu.

Vankeuslain 12 luvun 11 a §:n hyväksikäyttökielto

Hyväksyn Rikosseuraamusviraston näkemyksen, ettei Riihimäen vankilan menettely ole rikkonut vankeuslain 12 luvun 11 a §:ää.

3.2.2

Puhelujen kuunteleminen ja perusteen kirjaaminen

Katson, että selvityksessä ja lausunnossa on esitetty riittävät perusteet kantelijan ja hänen äitinsä välisten puhelujen kuuntelemiselle. Riihimäen vankila ei ole tältä osin menetellyt lainvastaisesti.

Lain ja asetuksen mukaan päätös puhelun kuuntelemisesta on tehtävä kirjallisesti ja puhelun kuuntelemisen peruste on kirjattava.

Kantelijan kantelun liitteenä olevasta puhelujen kuuntelemista koskevassa listauksessa ei ole kirjattuna minkäänlaisia perusteita. Asiassa ei ole selvitetty, onko kuuntelemisen perusteet kirjattu jollakin muulla tavoin.

Laillisuusvalvontakäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että velvoite tehdä kirjallinen päätös edellyttää ainakin päätöksen pääasiallisten tosiasia-perusteiden kirjaamista. Kuuntelemispäätöksen osalta velvollisuus perusteen kirjaamiseen on vielä nimenomaisesti säädetty. Muutoin se, mitä olen edellä jaksossa 3.2.2 todennut lukemispäätösten perustelemisesta, koskee myös kuuntelemisesta tehdyn päätöksen kirjaamista.

3.2.3

Asiakirjapyyntöjen toteuttaminen

Riihimäen vankila ei ole selvityksessään vastannut asiakirjapyyntöä koskevaan kanteluväitteeseen. Väite on kantelussa selvästi esitetty, minkä lisäksi se oli selvitys- ja lausuntopyyntöni vielä erikseen mainittu. Riihimäen vankilalla on siten ollut mahdollisuus tulla kuulluksi väitteestä.

Rikosseuraamusviraston mukaan, mikäli 12.8.2008 esitettyyn asiakirjapyyntöön on vastattu vasta 14.10.2008, asiaa ei käsitelty julkisuuslain edellyttämällä tavalla viipymättä.

Voin yhtyä tähän näkemykseen. Lain mukaan tieto julkisesta asiakirjasta on annettava mahdollisimman pian. Muunkin kuin julkista asiakirjaa koskevan pyynnön käsittelyssä tulee noudattaa laissa asetettuja käsittelyaikoja. Muunlainen tulkinta julkisuuslain 14 §:stä on vastoin perustuslain julkisuusperiaatetta ja julkisuuslain tavoitteita, ei saa tukea lain esitöistä, ei ole asiakirjapyyntöjen käsittelyprosessia kokonaisuutena tarkastellen mielekäs ja johtaa mielivaltaiseen lopputulokseen.

Kantelijan asiakirjapyyntö vaikuttaa olleen täytettävissä tulostamalla muutama hänen omaa kirjeenvaihtoaan ja omia puheluitaan koskeva sivu vankitietojärjestelmästä. Asiassa ei ole tullut esiin mitään sellaista, minkä perusteella pyynnön lainmukainen käsittelyaika olisi voinut olla muutamaa päivää pidempi.

Kun kantelijan hänen asiakirjapyyntönsä käsittelystä esittämiä väitteitä ei Riihimäen vankilan selvityksessä ole kiistetty, katson Riihimäen vankilan laiminlyöneen toimittaa pyydetty asiakirja lainmukaisessa ajassa.

4

TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.2.1 ja 3.2.2 esittämäni käsitykset lukemispäätöksen perusteiden ja puhelun kuuntelemisen perusteiden kirjaamisesta sekä kohdassa 3.2.3 esittämäni käsityksen asiakirjapyyntöni lainmukaisesta käsittelyajasta Riihimäen vankilan tietoon ja toiminnassa huomioon otettavaksi.

Tässä tarkoituksessa lähetän Riihimäen vankilan johtajalle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Saatan Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksiyön tietoon ja toiminnassa huomioon otettavaksi kohdassa 3.2.1 toteamani, etteivät viranomaisen tietojärjestelmiin liittyvät ongelmat ole hyväksyttävä syy päätöksen puutteelliselle kirjaamiselle. Pyydän Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikköä ilmoittamaan minulle viimeistään 31.12.2010, onko lukemispäätöstä vankitietojärjestelmään tehtäessä mahdollista kirjata myös muita kuin järjestelmän tarjoamia vakiomuotoisia perusteluja ja ellei ole, millä muulla tavalla lukemispäätösten kirjaaminen tapahtuu.

Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Saatan oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston tietoon kohdassa 3.2.1 lukemisen edellytyksistä toteamani sen harkitsemiseksi, antavatko ratkaisussa esitetyt kannanotot mahdollisesti aihetta lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Tässä tarkoituksessa lähetän sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Tulen lisäksi erikseen tekemään oikeusministeriölle esityksen siitä, suojaako vankeuslain 12 luku nykyisellään riittävästi vangin kirjeenvaihtoa lainkäyttö-, syyttäjä- ja poliisiviranomaisten kanssa ja olisiko vankeuslain 12 luvun 3 §:n muuttamiselle tältä osin aihetta.