

31.7.2013

Dnro 3434/4/12

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Pasi Pölönen**

## **VANKILAAN SAAPUVAN POSTIN TARKASTAMINEN**

1

### **KANTELU**

Kantelija arvosteli 18.9.2012 kirjeessään Helsingin vankilan menettelyä vankilaan saapuvan postin tarkastamisessa. Hän kertoi lähettäneensä eräälle vangille postia elo- ja syyskuussa 2012. Kirjoituksen mukaan postilähetyksistä on poistettu niissä olleita kantelijan kuntavaalimainoksia.

Kantelijan mukaan ensimmäinen lähetys on mennyt perille, mutta kahta seuraavaa ei ollut toimitettu perille tai ilmoitettu niiden saapumisesta ennen kuin kantelija tiedusteli asiaa puhelimitse.

- - -

3

### **RATKAISU**

3.1

#### **Selvityksen sisältö**

Helsingin vankilan johtaja viittasi selvityksessään Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön 10.8.2012 antamaan Kunnallisvaalit 2012 -tiedotteeseen. Sen mukaan vankilalla ei ole lakisääteistä velvollisuutta edistää vaalimainontaa. Kaikille ehdokkaille on taattava tasapuolinen kohtelu. Vankila ei laita vaalimainoksia esille, koska tästä saattaa syntyä mielikuva, että vankila suosii jotakin puoluetta tai ehdokasta. Vankila toimii myös äänestyspaikkana. Äänestyspäivänä ei vaalimainoksia saa olla esillä äänestyspaikalla. Vankilassa äänestävällä on mahdollisuus tutustua oman vaalipiirinsä ehdokkaisiin.

Johtaja totesi, että vaalimainokset poistettiin, koska oli syytä epäillä, että ne oli toimitettu vangille esillepano- ja mainostustarkoituksessa. Kaikilla ehdokkailla tulee olla samanlaiset mahdollisuudet vaalimainosten toimittamiseen. Vankilalla ei ole resursseja valvoa vaalimainosten levittämistä taikka toimittaa kaikkien ehdokkaiden mainoksia vangeille.

Selvitykseen oheistetussa vankiloille toimitetun Kunnallisvaalit 2012 -tiedotteessa todetaan muun muassa seuraavaa:

"Rangaistuslaitoksissa voidaan levittää vaaleihin liittyvää kaikkien nähtäväksi tarkoitettua aineistoa, mikäli eri ehdokkaita ei aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan eivätkä vankinhoitoviranomaiset valikoi lähettäjiä tai vastaanottajia. Vankilaviranomaisten tehtävänä ei ole aktiivinen toiminta aineiston hankkimiseksi."

## 3.2

### Oikeusohjeita

Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Perustuslain 14 §:n 3 momentin mukaan jokaisella Suomen kansalaisella ja maassa vakinaisesti asuvalla ulkomaalaisella, joka on täyttänyt kahdeksantoista vuotta, on oikeus äänestää kunnallisvaaleissa ja kunnallisessa kansanäänestyksessä sen mukaan kuin lailla säädetään. Oikeudesta muutoin osallistua kuntien hallintoon säädetään lailla.

Perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (muutettuna Lissabonin sopimuksella) 20 artiklan 2 kappaleen b kohdan mukaan unionin kansalaisella on äänioikeus ja vaalikelpoisuus Euroopan parlamentin vaaleissa ja kunnallisvaaleissa siinä jäsenvaltiossa, jossa hän asuu, samoin edellytyksin kuin tämän valtion kansalaisilla.

Vakiintuneen tulkinnan mukaan perustuslain 121 §:n turvaama kunnallinen itsehallinto tarkoittaa kuntalaisten oikeutta päättää kuntansa hallinnosta eli kuntalaisten oikeutta itse valitsemiin hallintoelimiin (ks. Tuori, Kaarlo, teoksessa *Perusoikeudet*, 2011, s. 541).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1. lisäpöytäkirjan 3 artiklan sopimusmääräys oikeudesta vapaisiin vaaleihin soveltuu vain ”lainsäädäntöelintä” koskeviin vaaleihin (ks. Pellonpää, Matti ym.: *Euroopan ihmisoikeussopimus*, 2012, s. 881–882). Se ei sovellu kunnallisvaaleihin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston tuomiossa *Hirst v. Yhdistynyt kuningaskunta* (No. 2) (6.10.2005) kohdissa 26–39 vankien äänestysoikeutta – valtiollisissa vaaleissa – käsitellään oikeusvertaillen ja asiaa koskevien kansainvälisten oikeudellisten instrumenttien avulla. Mainitun 1. lisäpöytäkirjan 3 artiklan katsotaan vakiintuneesti luovan valtiovallalle positiivisen toimintavelvoitteen pelkän oikeuksista puuttumiseen pidättäytymisen sijasta (kohta 57). Vankien äänestysoikeuden rajoitukset ovat ihmisoikeusjärjestelmän sallimia tietyissä rajoissa (ks. EIT:n suuren jaoston tuomio *Scoppola (No. 3) v. Italy* (no. 126/05)). Kuitenkin kaikkia vankeja koskeva yleinen äänestyskielto on mainitun artiklan vastaista (*Hirst (No. 2) -tuomion* kohdat 81–85; ks. myös Pellonpää ym., 2012, s. 884).

Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmä on asian arvioinnissa merkityksellinen pääsopimuksen 9 artiklassa turvatus ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauden ja 10 artiklassa turvatus sanavapauden toteutumisen kannalta.

Sananvapaus turvataan myös perustuslaissa. Sen 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Perustuslain 12 §:n samoin kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan on katsottu pääsääntöisesti kieltävän ennakkosensuurin. Mahdollisuudet rajoittaa poliittisluonteista ilmaisua ovat merkittävästi vähäisemmät kuin esimerkiksi mahdollisuudet rajoittaa kaupallista tiedottamista (ks. Pellonpää ym. 2012, s. 713, 721– ja 737–).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklasta johtuu niin sanottu indoktrinaation kieltö eli kieltö alistaa henkilö olosuhteisiin, joiden tarkoituksena on systemaattisesti vaikuttaa tämän ajattelutapaan (ks. Pellonpää ym. 2012, s. 708).

Euroopan neuvoston suosituluonteisten vankilasääntöjen (Rec(2006)2) 24.11 kohdan mukaan vankeinhoitoviranomaisten tulee varmistaa vankien osallistumismahdollisuus äänestyksiin, kansanäänestyksiin ja muihin julkisen elämän osa-alueisiin, sikäli kuin tällaisia oikeuksia ei ole rajoitettu kansallisessa laissa (“Prison authorities shall ensure that prisoners are able to participate in elections, referenda and in other aspects of public life, in so far as their right to do so is not restricted by national law”).

Vankeuslain 12 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan vangille hänelle saapunut kirje, muu postilähetys tai viesti saadaan pidättää, jos pidättäminen on tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

Vankeuslain 12 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan kirjeen, muun postilähetyksen tai viestin pidättämisestä ja pidättämisen syystä on annettava viipymättä tieto vastaanottajalle tai lähettäjälle, jollei 1 momentissa mainitusta syystä muuta johdu.

Vankeuslain 12 luvun 10 §:n mukaan päätös kirjeen tai muun postilähetyksen tai viestin lukemisesta, jäljentämisestä ja pidättämisestä sekä puhelun kuuntelemisesta ja tallentamisesta on tehtävä kirjallisesti. Luvun 11 §:n 2 momentin mukaan kirjeen pidättämisestä päättää turvallisuudesta vastaava virkamies tai hänen tällaisiin tehtäviin erikseen nimeämänsä valvonnan esimiestehtävissä toimiva virkamies.

Vaalilain 46 §:ssä säädetään ennakkoäänestysoikeudesta. Pykälän 1 momentin mukaan jokainen äänioikeutettu saa äänestää ennakolta kotimaan yleisissä ennakkoäänestyspaikoissa ja ulkomailla Suomen edustustoissa. Pykälän 2 momentin mukaan äänioikeutettu, joka on hoidettavana sairaalassa, ympärivuorokautista hoitoa antavassa tai muussa kunnanhallituksen ennakkoäänestyspaikaksi määräämässä sosiaali-huollon toimintayksikössä taikka joka on otettu rangaistuslaitokseen, saa äänestää ennakolta kyseisessä laitoksessa.

Olen käsitellyt kysymystä äänestämisestä (Vantaan) vankilassa 12.10.2012 antamassani päätöksessäni (dnro 2023/4/09). Tuossa asiassa ei kuitenkaan ollut esillä kysymys vaalimainosten toimittamisesta vankilaan tai hallussapidosta vankilassa.

### 3.3

#### Kannanotto

Kantelijan mukaan hän on lähettänyt kolme kirjettä, joista ensimmäinen on mennyt perille mutta kaksi jälkimmäistä on pidätetty. Vankilan minulle antamassa selvityksessä ei oteta faktata-solla tarkasti kantaa kantelussa väitettyihin yksityiskohtiin.

Vankilalta tiedusteltiin selvityksen saapumisen jälkeen vielä mahdollisista tiedoista tai merkinnöistä kirjeen vastaanottajaksi merkityn vangin kirjeenvaihdon tarkastamisesta. Vankilalta tiedusteltiin myös siitä, onko kirjeen pidättämisestä ilmoitettu sen lähettäjälle eli kantelijalle.

Vankilasta 6.5.2013 saatujen tietojen mukaan vankitietojärjestelmässä ei ole merkintöjä kyseisen vangin kirjeiden tarkastamisesta tai pidättämisestä. Saadun tiedon mukaan kyseiselle vangille ei ole myöskään tullut kirjeitse luvattomia aineita, jotka voisivat johtaa kirjeiden pidättämiseen.

Lisävastauksessa ei oteta kantaa kantelijalle ilmoittamiseen. Vankeuslain 12 luvun 5 §:n mukaan saapuneen kirjeen pidättämisestä ja pidättämisen syystä on lähtökohtaisesti annettava viipymättä tieto vastaanottajalle tai lähettäjälle. Vankilassa ei ole merkintää kyseisen vangin kohdalla kirjeen pidättämisestä. Kun vankilan selvityksen mukaan vaalimainoksia oli kuitenkin poistettu, totean, että kirjeen pidättämistä koskevia vankeuslain menettelytapoja olisi tullut noudattaa. Katson vankilan menetelleen näiltä osin lainvastaisesti.

Helsingin vankilan selvityksessään esittämät näkökohdat antavat lisäksi aihetta seuraaviin huomioihin.

Minun on mahdoton nähdä, miten vaalimainoksen pidättäminen voisi olla perusteltua ottaen huomioon kirjeen tai postilähetyksen pidättämisen edellytyksenä olevan se, että toimenpide "on tarpeen rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi".

Totean, että vankilalla ei ole velvollisuutta toimittaa kaikkien ehdokkaiden mainoksia vangeille. En kuitenkaan näe vankilan viittaaman ohjeistuksen mukaisesta velvollisuudesta noudattaa tasapuolisuutta vaaliasioissa seuraavan sitä Helsingin vankilan selvityksessään esittämää, että kuntavaaliehdokkaiden itsensä vangeille suoraan lähettämien vaalimainosten perillemeno tulisi tai että sen voisi estää.

On selvää, että jokaisella yleisissä vaaleissa ehdolla olevalla henkilöllä on halutessaan mahdollisuus lähettää vaalimainoksiaan vastaavalla tavalla suoraan vangille. Se, että kaikki ehdokkaat eivät käytä tätä viestintäkeinoa, ei nähdäkseni mitenkään tarkoita sitä, että sellaisen käyttämisen salliminen olisi mainittuun keinoon turvautuvan ehdokkaan suosimista. Toisaalta, keinon käytön estäminen olisi ehdokkaan intressejä vastaan toimimista.

Nähdäkseni vankilan selvityksessä esitetyn kannalta merkityksellisenä on pidettävä Helsingin vankilan johtosäännön siisteyttä koskevan kohdan määräystä, jonka mukaan "[K]uvia, julisteita ja muita esineitä saa kiinnittää ainoastaan asuinhuoneen seinällä olevaan kiinnitysalustaan. Vangille voidaan määrätä kurinpitorangaistus, mikäli hän kiinnittää niitä muualle asuinhuoneessa."

Vankilan järjestyssääntöjen mukaan vangilla on siis mahdollisuus kiinnittää oman sellinsä seinälle erilaisia tulosteita. En näe vaalimainoksen oman sellin seinälle sallittuun paikkaan kiinnittämisen vaarantavan vaali- ja osallistumisoikeuksien tasapuolista toteutumista.

Rikosseuraamuslaitoksen Kunnallisvaalit 2012 -tiedotteen mukaan "Rangaistuslaitoksissa voidaan levittää vaaleihin liittyvää kaikkien nähtäväksi tarkoitettua aineistoa, mikäli eri ehdokkaita ei aseteta toisistaan poikkeavaan asemaan *eivätkä vankeinhoitoviranomaiset valikoi lähettäjiä tai vastaanottajia.*"

Nähdäkseni, jos vankila estää yksittäisten vaaleissa ehdolla olevien henkilöiden lähettämien vaalimainosten perillemenon, kyse on nimenomaan sitaatissa korostetusta kielletystä valikoinnista. Samalla toimenpide puuttuu sananvapautena turvattuun oikeuteen ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

Saamassani selvityksessä ei ole vedottu omaisuuden hallussapidon rajoittamista koskevaan vankeuslain 9 luvun 1 §:ään, tai tuotu esille seikkoja, joiden voitaisiin katsoa perustelevan esimerkiksi säännöksen 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua erityistä haittaa vankilan yleiselle järjestykselle (vertailukohtana tuotakoon esille vankeuslakia koskevan hallituksen esityksen perusteluissa HE 263/2004, s. 159 todettu siitä, että vankilan järjestyksen vuoksi voidaan kieltää rikollisten järjestöjen ja ryhmien, kuten moottoripyöräjengien tunnusvaatetuksen käyttö. Nämä aiheuttavat kilpailevissa ryhmissä konflikteja ja muut vangit voivat kokea tällaisen vaatetuksen uhkaavana). En näe, että omaisuuden hallussapitoa koskeva sääntely voisi ylipäätään olla perusteena vaalimainoksen hallussapidon kieltämiselle.

Käsitykseni mukaan, jos vaalimainoksen saanut vanki itse haluaa viestittää jotain esimerkiksi omista poliittisista näkemyksistään laittamalla saamansa vaalimainoksen selliinsä esille julisteita ja vastaavia varten varattuun paikkaan, on tällöin kyse henkilön sananvapauden käytöstä. On selvää, että perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden käyttöön ei saa puuttua ilman siihen oikeuttavaa lakia.

4

#### LOPPUTULOS JA TOIMENPITEET

Katson edellä jaksossa 3.3 esittämilläni perusteilla, että asiassa on toimittu lainvastaisesti, kun kirjeen pidättämistä koskevat vankeuslain menettelymuodot on sivuutettu.

Asiallisessa suhteessa katson vankilan puuttuneen ilman laissa säädettyä perustetta perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden käyttämiseen ja toteutumiseen. Tähän oikeuteen kuuluu sekä oikeus lähettää että vastaanottaa tietoja. Samalla vankilan menettely on puutunut perustuslain 14 §:ssä tarkoitettujen vaali- ja osallistumisoikeuksien toteutumiseen.

Saatan nämä käsitykseni Helsingin vankilan tietoon lähettämällä sille jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni myös Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle tiedoksi.