

13.10.2010

Dnro 3752/4/08

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen**

## **VANGIN KIRJEENVAIHDON TARKASTAMINEN**

### **1 KANTELU**

Riihimäen vankilassa varmuusosastolla sijoitettuna ollut A pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutki-  
maan Riihimäen vankilan menettelyä vankien lähettämien kirjeiden lukemisessa 22.1.–30.6.2008 ja  
14.8.–29.10.2008. Hänen kirjeenvaihtoaan oli tarkastettu Riihimäen vankilassa kanteluun oheistetuis-  
ta kahdesta liitteestä ilmenevästi.

Kantelijan mukaan muun muassa hänen isälleen, joka on kantelijan mukaan toiminut hänen oikeu-  
denkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 1 momentin mukaisena asiamiehenä, lähettämäänsä kirjeitä oli luettu  
19.8., 25.8. ja 12.9.2008. Edelleen kantelun mukaan hänen X:lle, joka on toiminut kantelijan oikeu-  
denkäymiskaaren 15 luvun 2 §:n 2 momentin mukaisena asiamiehenä, 6.3.2008 lähettämänsä kirje  
oli luettu. Kantelun mukaan kaikkien mainittujen lähetysten kirjekuorista oli ilmennyt vastaanottajan  
nimi ja asianmukainen maininta vastaanottajan asiamiesasemasta.

Kantelija kertoi, että hänen Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle osoittamiaan vankilan ja aluevankilan  
päättöksiä koskeviin valitusasioihin liittyviä kirjeitä oli tarkastettu ja luettu 11.6., 24.6. ja 28.6.2008.  
Myös hänen Riihimäen käräjäoikeudelle osoittamansa kirje - - - oli luettu 20.8.2008, hänen Helsingin  
käräjäoikeudelle osoittamansa kirje - - - oli luettu 10.9.2008 samoin kuin hänen kirjeensä eräässä  
toisessa asiassa 19.9.2008.

Mainittujen kirjeiden – kuten useimpien muidenkin listalle kirjattujen kirjeiden – lukemisen perusteeksi  
oli kirjattu "vankilan järjestystä vaarantavan vaaran torjuminen". Luettujen kirjeiden vastaanottajiksi oli  
merkitty muun muassa:

Vantaan käräjäoikeus, Helsingin käräjäoikeus, Riihimäen käräjäoikeus, Jämsän käräjäoikeus,  
Espoon käräjäoikeus, Helsingin hovioikeus, Helsingin hallinto-oikeus, Hämeenlinnan hallinto-  
oikeus, Vantaan käräjäoikeus, keskusrikospoliisi, Riihimäen poliisi, Helsingin poliisilaitos, Helsingin  
ulosottovirasto, Espoon syyttäjänvirasto, Helsingin syyttäjänvirasto, Helsingin maistraatti, oi-  
keustieteellinen tiedekunta, yksittäinen kihlakunnansyyttäjä ja oikeushallinnon palvelukeskus.

Kantelijan mielestä kirjeiden lukemiselle ei ole voinut olla vankeuslain 12 luvun 2 §:ssä tarkoitettuja  
perusteita. Tosiasiallisena perusteena kirjeiden lukemiselle kantelija piti hänen lukuisia tekemiään  
valituksia, haastehakemuksia ja kanteluita Riihimäen vankilan ja sen virkamiesten toiminnasta. A  
katsoi, että viranomaiset ovat halunneet tietoja näistä asioista voidakseen salata menettelyidensä  
laittomuuksia.

Kantelija pyysi oikeusasiamiehen tutkivan asian ja määräävän syytteen nostettavaksi törkeästä vies-  
tintäsalaisuuden loukkauksesta ja/tai virkarikoksista.

---

## 3 RATKAISU

### 3.1 Oikeusohjeita

Vankeuslain 12 luvussa todetaan kirjeiden lukemisesta 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.

#### 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 estämiseksi 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)

#### 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 §

#### *Vaitiolo-velvollisuus 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 tarkoitetun tiedon saa kuitenkin luovuttaa myös virkamiehelle, joka sitä välttämättä tarvitsee tämän lain mukaisten tehtävien hoitamiseksi.

Vankeudesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa säädetään puhelujen kuuntelemisen kirjaamisesta seuraavaa.

## 3.2

### Selvitysten sisältö

Riihimäen vankilan **apulaisjohtaja B** kertoi selvityksessään, että kantelijan isälleen 19.8., 25.8. ja 12.9.2008 osoittamissa kirjeissä ei ole ollut merkintää asiamiespostista. Kantelijan isä oli lähettänyt vankilalle kirjeen, jossa hän ilmoitti olevansa poikansa asiamies tietyissä asioissa, mutta ei yksilöinyt näitä asioita. Vankilasta soitettiin kantelijan isälle ja tiedusteltiin, mihin oikeusasioihin hänen pojalleen lähettämät kirjeet liittyivät ja kuinka monta kirjettä hän on suunnilleen lähettänyt. Kantelijan isä ei vastannut kysymyksiin mutta lupasi palata myöhemmin asiaan. Tämän jälkeen eräs asianajaja soitti vankilaan kantelijan isän puolesta ja ilmoitti asian olevan vaikea. Asianajajakaan ei vastannut vankilan edellä mainittuihin kysymyksiin. Selvityksen mukaan asiamiespostin lähettäminen kantelijan isältä Riihimäen vankilaan loppui tämän jälkeen lähes kokonaan.

Riihimäen vankila ilmoitti pyytäneensä toimintaohjetta isä/avustaja-kysymykseen Rikosseuraamusvirastolta, mutta ei ollut saanut siltä vastausta selvityksen laatimiseen mennessä.

Apulaisjohtaja B kertoi kantelijan ilmoittaneen 28.4.2008, että virolainen asiamies X hoitaa Virossa kantelijan saamaan tuomioon liittyvää oikaisuanomusta. Tieto merkittiin vankitietojärjestelmään. X ei ole käynyt tapaamassa kantelijaa vankilassa, eikä Riihimäen vankilalla ole varmuutta X:n asiamiehen asemasta. Selvityksen mukaan kantelijan ilmoittamista kirjeen ulkopuolisista merkinnöistä ei ole tietoa.

Selvityksessään B kertoi, että esitutkinnassa oli tuossa vaiheessa asia, jossa kantelijan epäiltiinvärentäneen hallinto-oikeuden päätöksen, jonka perusteella kantelija olisi tullut vapauttaa vankilasta.

Kantelijan Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle, Riihimäen käräjäoikeudelle sekä Helsingin käräjäoikeudelle lähettämien kirjeiden avaamisen ja lukemisen perusteena on käytetty ”vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjuminen.” Apulaisjohtaja B kertoi, että vankitietojärjestelmä antaa valikon perusteista kirjeen lukemiselle seuraavasti: järjestystä uhkaavan vaaran torjuminen, rikoksen estäminen ja selvittäminen sekä vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojaaminen. Peruste lukemiselle tulee merkitä vankitietojärjestelmään ennen kirjeen lukemista. Vankitietojärjestelmä ei mahdollista kuin yhden

perusteen käyttämisen. Tässä tapauksessa perusteeksi olisi B:n mukaan käynyt myös vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojeleminen.

B kertoi, että kantelijalle on annettu vankitietojärjestelmän tuloste kirjeisiin kohdistuneista toimenpiteistä, ja hänelle on suullisesti ja asioimiskirjeellä ilmoitettu samat perusteet kuin tässä selvityksessä oikeusasiamiehelle. B kertoi, että lukemisella on pyritty estämään kantelijaa saamasta virkamiesten kotiosoitteita ja ennalta estämään virkamiehiin kohdistuvat rikokset ja turvaamaan laitoksen järjestys. B piti kantelijan tilanteessa suoritettuja toimenpiteitä perusteltuina.

B oheisti selvitykseensä Riihimäen vankilan **johtajan C:n** Rikosseuraamusviraston tarkastajalle 17.11.2008 osoittaman selvityksen. C kertoi kantelijan ilmoittaneen apulaisjohtaja B:lle, että vankila ei pysty estämään kantelijan vankeusaikaista rikollisuutta. C piti todennäköisenä, että kantelija pyrkii jatkamaan rikollista toimintaa vankeusaikana. C kertoi kantelijan pyrkivän painostamaan virkamiehiä tekemällä rikosilmoituksia ja käynnistämällä suoraan asianomistajana rikosprosesseja sekä siviiliprosesseja.

C:n mukaan kantelijan toimintatavalle on ominaista, että hän pyrkii käyttämään kanssaan tekemisissä olleiden virkamiesten nimiä omassa toiminnassaan. Esimerkiksi virolainen syyttäjä on ollut perusteettomien velkomuskanteiden osallisena ja Rikosseuraamusviraston ylitarkastaja - - - on ollut perusteetta mainittuna kantelijan (liiketoimintakiellostaan huolimatta) hallinnoimien yhtiöiden asiakirjoissa. Selvityksen mukaan kantelija on lähettänyt kirjeitä muun muassa maistraattiin, verottajalle ja käräjäoikeuteen, joissa hän pyytää tai pyrkii selvittämään virkamiesten kotiosoitteita. Näiden tiedusteluiden kohteena ovat olleet muun muassa C, B ja - - -.

**Rikosseuraamusvirasto** totesi lausunnossaan asiamieskirjeenvaihdon osalta, että vankitietojärjestelmän mukaan kantelijan isälleen osoittamat kirjeet on luettu vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi. Toisin kuin kantelija on esittänyt, vankilan selvityksen mukaan kysymyksessä olevissa kirjeissä ei ole ollut merkintää asiamiesasemasta. Asian tarkempi selvittäminen ei ole lausunnon mukaan mahdollista.

Kantelijan kirjeenvaihto on lausunnon mukaan ollut tarkemmassa seurannassa, koska vankilan tiedossa on ollut, että kantelija pyrkii jatkamaan rikollista toimintaa vankilassa, ja on ollut perusteltua syytä epäillä, että hän on käyttänyt tässä toiminnassaan myös asiamieskirjeitä. Kantelijan isän asiamiesasemaa oli tuloksetta pyritty selvittämään sen jälkeen, kun hän oli toimittanut vankilaan kirjeen, jossa hän ilmoitti olevansa poikansa asiamies vain joissakin asioissa. Vankilan selvityksen perusteella voidaan päätellä, että vangin lähiomaisen toimiminen asiamiehenä voi olla ongelmallista.

Vankitietojärjestelmän mukaan kantelijan X:lle osoittamansa kirje on avattu 5.3.2008 rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi. Selvityksen mukaan kantelija on ilmoittanut X:n asiamiesasemasta vasta 28.4.2008 eli kirjeen avaamisen jälkeen. Vankilalla ei ole ollut tietoa kirjeen ulkopuolisista merkinnöistä.

Kantelijan tuomioistuimille lähettämien kirjeiden lukemisen osalta Rikosseuraamusvirasto totesi, että yleensä tuomioistuimen kanssa käytävää kirjeenvaihtoa voidaan pitää luonteeltaan sellaisena, että sen lukeminen ei ole tarpeen rikosten estämiseksi tai henkilöiden turvallisuuden suojelemiseksi. Kantelijan osalta tilanne on kuitenkin ollut poikkeuksellinen, koska hän on pyrkinyt selvittämään vankilahenkilökunnan osoitetietoja myös tuomioistuimilta. Vangin pyrkimystä selvittää vankilahenkilökunnan henkilötietoja viranomaisilta voidaan pitää uhkana henkilökunnalle. Tähän nähden Rikosseuraamusvirasto katsoi, että vankilan menettelyä voidaan pitää ymmärrettävänä. Esitettyä vangin käyttäytymistä rangaistusaikana voitaneen myös pitää laissa tarkoitettuna perusteltuna syyinä kirjeen lukemiselle.

Rikosseuraamusvirasto piti kuitenkin vangin kaikkien tuomioistuimille osoittamien kirjeiden säännönmukaista lukemista mahdollisten rikosten estämiseksi ongelmallisena perustuslaissa säädettyyn luottamuksellisen viestin suojaan nähden.

Vankipostin perusteita koskevaan pyyntöön vastaamisen osalta Rikosseuraamusvirasto katsoi, että menettely, jossa vangille toimitetaan vankitietojärjestelmästä tulostettu luettujen kirjeiden lista ja josta ilmenee lainkohta ja/tai lain sanamuoto, ei vastaa riittävästi lukemisen perusteita koskevaan vangin tietopyyntöön. Vangin tulisi saada tietoonsa kirjeen lukemispäätöksen tosiasialliset perusteet.

Rikosseuraamusvirasto ei lausunnossaan puuttunut kysymykseen vankeuslain 12 luvun 10 §:n edellyttämästä kirjallisesta päätöksentekomuodosta.

Vangin lähettämän kirjeen pidättämisestä ilmoittamisen osalta Rikosseuraamusvirasto totesi, että lähtökohtaisesti vangille on annettava tieto kirjelähetyksen pidättämisestä ja pidättämisen syystä. Vankeuslain 12 luvun 5 §:n sanamuodon ja säännöstä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 263/2004) todetun voidaan katsoa viittaavan siihen, että ilmoittamatta jättäminen olisi poikkeus ja edellyttäisi sitä, että tiedon antaminen kirjeen pidättämisestä estäisi esimerkiksi järjestystä uhkaavan vaaran torjumisen tai rikoksen selvittämisen. Jos säännöstä ei tulkita näin, ei vangilla olisi käytännössä tosiasiallista mahdollisuutta hakea oikaisua kirjeen pidättämistä koskevaan päätökseen.

### 3.3

#### Kannanotto

#### 3.3.1

Viranomaisten kanssa käydyn kirjeenvaihdon lukeminen

A:n kirjeenvaihtoa hänen kantelussaan mainitsemiensa viranomaisten kanssa on luettu.

#### Vankeuslain 12 luvun 3 §

A on katsonut lukemisen ainakin hallinto-oikeudelle osoitetun kirjeen osalta olleen vastoin vankeuslain 12 luvun 2 §:ää. Käsittelen seuraavassa kirjeenvaihdon tarkastamista kuitenkin ensin vankeuslain 12 luvun 3 §:n näkökulmasta. Säännös muun muassa kieltää vangin ja vankilan ja sen henkilökunnan toimintaa valvovan viranomaisen välisen kirjeenvaihdon tarkastamisen ja lukemisen.

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 asiamiehenään 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] rangaistuslaitoksen 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 asiamiehenään 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 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 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 kieltä rajoittaa yhteydenpitoa sisältää 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 suojaa 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 poliisiviran-

omaisiin on taattu vain oikeudenkäyntiasiamiehen kanssa tapahtuvan yhteydenpidon luottamuksellisuuden kautta, vaikuttaa ristiriitaiselta.

Yllä olevan perusteella olen tehnyt 15.9.2010 oikeusministeriölle esityksen (dnro 3169/2/10) 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

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

---

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 A:n ja eri viranomaisten välistä kirjeenvaihtoa on luettu. Laissa kirjeen lukemiselle asetetut edellytykset voivat kuitenkin mielestäni täytyä 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 tarkastettavana olevasta lähetyksestä mahdollisesti havaittaviin seikkoihin. Tulkinta on estänyt lähetyksiä tarkastavia viranomaisia tukeutumasta heidän käytössään oleviin muihin tietoihin esimerkiksi joillekin vangeille tai selliosastoille saapuvista kiellettyjä esineitä tai aineita sisältävistä postilähetyksistä." (PeVL 59/2006)

"Ehdotuksessa on asiallisesti kysymys [12 luvun 2 §:n 1] momentissa nykyisin olevan "yksittäistapauksista" 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 ankarausta oikeasuhteisesti 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 viitanneeksi ymmärretty sanonta "yksittäistapauksessa" sellaisilla seikoilla, jotka kuvaavat lukemisen edellytyksenä olevan perustellun syyn olemassa oloa. 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 nähdäkseeni suoraan käy ilmi, onko lainsäätäjän tarkoituksena edelleenkin ollut sallia lukemispäätöksenteko laajempaan 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.

A:n luettujen kirjeiden osalta on esitetty päätöksinä vankitietojärjestelmään tehdyt kirjaukset. Riihimäen vankilan apulaisjohtajan ja johtajan selvitysten 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 toteutumiseksi 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 viranomais toimintaa. 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 A:n kantelussa mainittujen kirjeiden lukemisen osalta on minulle annetuissa selvityksessä esitetty riittävät perusteet. Sen sijaan ongelmalista on, että näitä perusteita ei ilmeisesti ole päätöksiä tehtäessä kirjattu.

### 3.3.2

#### Avustajakirjeenvaihdon tarkastaminen

Suljettuun vankilaan tai varmuusosastolle sijoittaminen ei poista vangin ja hänen oikeudenkäyntiasiamiehensä tai -avustajansa kirjeenvaihdon luottamuksellisuutta (LaVM 10/2005 vp s. 12). Tämän kanteluperusteen kohdalla kyse on sen arvioinnista, onko kantelussa mainittuja kirjeitä pidettävä, tai onko niitä tullut pitää, vankeuslaissa tarkoitettuna asiamieskirjeenvaihtona.

Saamissani selvityksissä on kiistetty se, että kantelijan lähettämien kirjeiden kuorissa olisi ollut merkintää asiamiespostista. Riihimäen vankilasta on selvityksen mukaan soitettu kantelijan isälle hänen avustaja-asemansa selvittämiseksi sen jälkeen, kun kantelija oli ilmoittanut hänen toimivan avustajanaan tietyissä asioissa. Kantelijan isä tai myöhemmin hänen puolestaan soittanut asianajaja eivät pystyneet vastaamaan avustajasuhdetta koskeviin vankilan kysymyksiin.

Pidän selvityksestä ilmenevää menettelyä pyrkiä selvittämään epäselvänä pidettävä tilanne yhteydenotolla kirjeeseen merkittyyn vastaanottajaan perusteltuna. Asiamieskirjeenvaihdon suojan näkökulmasta minulla ei ole huomauttamista Riihimäen vankilan menettelystä kantelijan isälleen lähettämien kirjeiden tarkastamisessa.

Siltä osin kuin kantelija kirjoitti virolaiselle avustajalleen lähettämän kirjeen avaamisesta ja lukemisesta totean, että selvityksen mukaan kantelija on ilmoittanut kyseisen henkilön olevan kantelijan avustaja vasta kirjeen lähettämisen jälkeen. Kirjeessä olevista merkinnöistä ei selvityksen mukaan ole tietoa, eikä kyseinen henkilö ollut koskaan käynyt tapaamassa kantelijaa vankilassa.

Näissä olosuhteissa vankilaviranomaisilla ei ole nähdäkseni voinut olla ennen kantelijan ilmoitusta syytä olettaa tai epäillä, että kyseessä voisi olla vankeuslaissa tarkoitettu avustajakirjeenvaihdosta. Asiassa ei ole tullut ilmi virheellistä menettelyä.

## 4

### TOIMENPITEET

Olen A:n toiseen kanteluun 15.9.2010 antamani päätöksen (dnro 3349/4/08) johdosta saattanut Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksión tietoon ja toiminnassa huomioon otettavaksi sen, etteivät viranomaisen tietojärjestelmiin liittyvät ongelmat ole hyväksyttävä syy päätöksen puutteelliselle kirjaamiselle. Pyysin 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 asiassa esille tulleiden samojen seikkojen johdosta ei ole enää erikseen tarvetta vastaaville oikeusasiamiehen toimenpiteille.

Olen mainitussa 15.9.2010 päätöksessäni myös saattanut oikeusministeriön kriminaalipoliittisen osaston tietoon lukemisen edellytyksistä esittämäni käsitykset sen harkitsemiseksi, antavatko kannottoni mahdollisesti aihetta lainsäädäntötoimenpiteisiin.

Olen lisäksi tehnyt 15.9.2010 erillisen esityksen (dnro 3169/2/10) oikeusministeriölle siitä, suojaako vankeuslain 12 luku nykyisellään riittävästi vangin kirjeenvaihtoa lainkäyttö-, syyttävä- ja poliisiviranomaisten kanssa ja olisiko vankeuslain 12 luvun 3 §:n muuttamiselle tältä osin aihetta.

Näin ollen tämä kantelu ei ole antanut minulle aihettamuuhun kuin että lähetän Riihimäen vankilalle ja Rikosseuraamuslaitokselle jäljennöksen tästä päätöksestäni.