

17.12.2008

Dnro 4045/2/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Pasi Pölönen

ESITYS POLIISIN SÄILYTTÄMIEN HENKILÖIDEN KOHTELUSTA ANNETUN LAIN JA ASETUKSEN 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). Näiden päätösten johdosta olen tänään tehnyt esityksen (dnro 3276/2/08) oikeusministeriölle tutkintavankeuslain (768/2005) 8 luvun 4 §:n 2 momentin ja valtioneuvoston tutkintavankeudesta antaman asetuksen (510/2006) 12 §:n sekä vankeuslain (767/2005) 12 luvun 4 §:n 2 momentin sekä valtioneuvoston vankeudesta antaman asetuksen (509/2006) 40 §:n tarkistamiseksi.

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain (841/2006) ja -asetuksen (645/2008) sääntely asiamieheltä vapautensa menettäneelle poliisin säilytystilaan tulleiden kirjeiden avaamisesta ja avaamispäätösten kirjaamisesta vastaa asiallisesti edellä mainittuja vankeuslainsäädäntöön sisältyviä säännöksiä, joita siis näkemykseni mukaan tulisi muuttaa. Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 11 §:n 2 momentin nojalla esitän vastaavien muutosten tekemistä myös poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettuun lakiin ja asetukseen.

Perustelen esityksiäni lähemmin seuraavasti.

2
ASIAMIEHELTÄ TULEVAN KIRJEEN TUNNISTAMISEN JA AVAAMISEN EDELLYTYKSET

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 6 luvun 4 §:n 2 momentin mukaan vapautensa menettäneelle saapunut kirje tai muu postilähetys, jonka kirjekuoresta tai muutoin käy luotettavasti ilmi, että kirjeen lähettäjä on 1 momentissa tarkoitettu asiamies, saadaan vain vapautensa menettäneen läsnä ollessa avata ja sen sisältö tarkastaa lähetyksen sisältämää viestiä lukematta, jos on syytä epäillä, että kirje sisältää 4 luvun 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitettuja aineita tai esineitä.

Tämä säännös on asiallisesti identtinen tutkintavankeuslain 8 luvun 4 §:n 2 momentin ja vankeuslain 12 luvun 4 §:n 2 momentin kanssa. Edellä mainituissa päätöksissäni pidin mainittuja tutkintavankeuslain ja vankeuslain säännöksiä asiamieskirjeenvaihdosta epätyytyttävänä. Säännösten mukaan – samoin kuin siis poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 6 luvun 4 §:n 2 momentissa – 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.

Tutkintavankia ja vankia koskeneet kanteluasiat osoittivat, että lakia tulkitaan siten, että ensimmäinen kriteeri lähettäjämerkinnän luotettavuudesta on määräävässä asemassa. Tämä 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 tällainen lain tulkinta ei ole sopusoinnussa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen asiamieskirjeenvaihdon luottamuksellisuutta koskevan oikeuskäytännön kanssa. Muun 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 samoin kuin poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun lain säännöksiä liian tulkinnanvaraisina perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen kannalta ja riittämättöminä varmistamaan säännösten yhdenmukainen soveltamiskäytäntö.

3

ASIAMIESKIRJEEN AVAAMISPÄÄTÖSTEN KIRJAAMINEN

Poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun valtioneuvoston asetuksen (645/2008) 3 §:n 1 momentin mukaan vapautensa menettäneelle saapuneen tai häneltä peräisin olevan kirjeen tai muun postilähetyksen avaamisesta on ilmoitettava vapautensa menettäneelle. Jos säilytystilassa tarkastetaan avaamalla kaikki vapautensa menettäneelle saapuneet kirjeet tai muut postilähetykset, on siitä tiedotettava vapautensa menettäneelle. Kirjeen tai muun postilähetyksen avaaminen ja avaamisen yhteydessä löydetty esineet ja aineet on kirjattava.

Tämä säännös on sen keskimmäistä virkettä lukuun ottamatta asiallisesti vastaava kuin tutkintavankeusasetuksen 12 §:n 1 momentti ja vankeusasetuksen 40 §:n 1 momentti. Valtioneuvoston vankeudesta antaman asetuksen 40 §:n 1 momentin ja valtioneuvoston tutkintavankeudesta antaman asetuksen 12 §:n 1 momentin mukaan (tutkinta)vangille saapuneen suljetun kirjeen tai muun postilähetyksen avaamisesta on ilmoitettava (tutkinta)vangille ja päätös avaamisesta on kirjattava.

Totean, että vankeuslainsäädäntöön 1.4.2007 lukien toteutettujen muutosten jälkeen vangille tai tutkintavangille suljettuun vankilaan saapuvat muut kuin asiamieskirjeet saadaan avata sen selvittämiseksi, sisältääkö kirje kiellettyjä aineita tai esineitä. Normaalin kirjeen avaamiselle ei ole enää asetettu 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 avaamis- ja päätösten kirjaamiseen ja ylipäätään viittaavat siihen, että normaalinkin kirjeen avaamisesta tulee tehdä erillinen päätös. Asetuksia voidaan pitää osittain nyttemmin vallitsevaa lainsäädännöllistä tilaa vastaamattomina.

Lakivaliokunnan esityksestä myös poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettuun lakiin tehtiin vastaavat kirjeenvaihdon tarkastamista koskevat muutokset kuin mitkä toteutettiin hallituksen esityk-

sen HE 261/2006 johdosta vankeuslainsäädäntöön. LaVM 31/2006 s. 2–3 ja 8 todetaan tältä osin seuraavaa:

"Hallituksen esitys sisältää lakiehdotukset vankeuslain 12 luvun ja tutkintavankeuslain 8 luvun muuttamisesta. Viime vuoden lopulla tuli voimaan myös uusi laki poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta (841/2006). Tätä lakia koskevassa hallituksen esityksessä todettiin (ks. HE 90/2005 vp, s. 58/II) tutkintavankien yhdenvertaisuuden edellyttävän, että tutkintavankeja koskevat säännökset ovat samanlaisia riippumatta siitä, ovatko he vankeudessa vai poliisin huostassa. Mainitun lain säännösten yhdenmukaisuus tutkintavankeuslain kanssa pyrittiin varmistamaan sekä hallituksen esitystä valmisteltaessa että lain eduskuntakäsittelyn aikana. Tämän yhdenmukaisuuden säilyttämiseksi lakivaliokunta ehdottaa, että myös poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia muutetaan jäljempänä yksityiskohtaisista perusteluista tarkemmin ilmenevin tavoin.

... 4 §. Kirjeenvaihto asiamiehen kanssa. Valiokunta ehdottaa, että pykälän 2 momenttiin tehdään vastaavat muutokset kuin edellä 2. lakiehdotuksen 8 luvun 4 §:n 2 momenttiin."

Asiamieskirjeiden avaamispäätökset tulee joka tapauksessa kirjata. Katsoin 13.6.2008 antamassani päätöksessä (dnro 1828/2/08), että kirjeen avaaminen – aikaisemmin voimassa olleen yksittäistapauskellista 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 katsottaisiin 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, tutkintavangin tai poliisin säilytystilassa vapautensa menettäneen 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 sekä poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annetun valtioneuvoston asetuksen 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 sisäasiainministeriön harkittavaksi, tulisiko asiassa ryhtyä lainsäädännöllisiin toimenpiteisiin asiamieheltä vapautensa menettäneelle saapuvien kirjeiden avaamisen edellytysten (poliisin säilyt-

tämien henkilöiden kohtelusta annetun lain 6 luvun 4 §:n 2 momentti) selkeyttämiseksi. Kiinnitän erityisesti huomiota säännöksessä käytettyyn ilmaisuun "käy luotettavasti ilmi" ja siihen, että laissa ei käsitykseni mukaan tulisi käyttää sellaista edellytystä, jonka täytyminen ei ole käytännössä mahdollista.

Lisäksi esitän sisäasiainministeriön harkittavaksi, tulisiko poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua valtioneuvoston asetusta muuttaa siten, että siinä säädettäisiin muun muassa asiamieskirjeiden avaamispäätösten riittävästä perustelemisesta ja perusteluiden kirjaamisesta. Samalla asetuksen 3 §:n 1 momentin toisen virkkeen sanamuotoa olisi perusteltua muuttaa niin, että siitä ilmenisi, että säilytystilassa ei voida tehdä päätöstä tarkastaa avaamalla kaikki vapautensa menettäneelle saapuneet kirjeet tai muut postilähetykset (muun muassa asiamiespostin avaaminen edellyttää yksittäistapauksellista päätöstä).

Ilmoitan sisäasiainministeriölle tiedoksi, että olen tänään tehnyt vastaavan esityksen myös oikeusministeriölle tutkintavankeuslain ja vankeuslain sekä tutkintavankeusasetuksen ja vankeusasetuksen muuttamiseksi.

Pyydän sisäasiainministeriötä ilmoittamaan minulle 31.3.2009 mennessä, mihin toimenpiteisiin esitykseni on antanut aiheita.