

2.4.2008

Dnro 4300/2/06

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Harri Ojala

VANKIEN PUHELUIJEN HINNOITTELU

1

ASIA

Joukko Keravan vankilan vankeja arvosteli vankeuslain voimaan tulon 1.10.2006 jälkeistä vankien kirjeenvaihdon tarkastuskäytäntöä, joka oli aiheuttanut viiveitä kirjeiden vastaanottamisessa. Kantelijoiden mukaan kirjeenvaihdon tärkeys korostui erityisesti sen vuoksi, että vankien puhelinkäyttömahdollisuudet olivat rajalliset, mikä johtui kirjoittajien mukaan vankiloissa käytössä olevien puhelinautomaattien korkeasta hinnoittelusta.

Saamani alustavan tiedon mukaan hintataso vankien puheluhinnoissa näytti kohtuuttomalta verrattuna normaaleihin matka- ja lankapuhelinhintoihin. Pidin sitä ongelmallisena ottaen huomioon vankien yleensä vähäiset rahavarat ja yhteydenpitomahdollisuuden tärkeys vangeille. Asiassa oli nähdäkseni huomioitava myös se, että ainakin osa hinnoista johtui siitä, että muunlaiset soittomahdollisuudet eivät olleet vankien käytettävissä. Tämä puolestaan johtui lähinnä vankien puheluiden valvonnallisista tarpeista, joista johtuvat kustannukset yleensä kuuluvat yhteiskunnan kustannettaviksi.

Päätin ottaa vankien puhelujen hinnoittelun omana aloitteena tutkittavaksi.

Pyysin oikeusministeriötä toimittamaan minulle selvityksen vangeilta perittävien puheluhintojen suuruudesta eri tilanteissa (paikallispuhelut, kaukopuhelut ja puhelut matkapuhelimiin) ja hintojen määräytymisperusteista. Samalla pyysin ministeriön lausuntoa siitä kuinka vankien puhelut voitaisiin järjestää siten, että "omalla kustannuksellaan" tapahtuvien puhelujen hinnoittelu vastaisi paremmin sitä hinnoittelua, jonka mukaan puhelinmaksut määritellään vankilan ulkopuolella.

2

SELVITYS

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto toimitti siltä pyydetyn lausunnon 23.4.2007 ja Rikosseuraamusviraston selvitykset 23.1.2007 ja 10.4.2007. Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto toimitti vielä uuden lausunnon 9.1.2008, minkä ohien se liitti Rikosseuraamusvirastolle samana päivänä osoittamansa kirjeen.

Rikosseuraamusviraston selvitykset

Rikosseuraamusvirasto toteaa, että vankeuslain mukaan vangin on soitettava yksityispuhelunsa omalla kustannuksellaan. Kuitenkaan missään ei määrätä, mitä kustannuksia siinä on otettava huomioon. Vankeuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 263/2004 vp) todetaan sopivana tapana esimerkiksi vain maksukorttien käyttömahdollisuus. Myös hyvän vankeinhoidon käsikirjassa

asiasta mainitaan vain, että "vangeille voidaan järjestää mahdollisuus käyttää puhelinta hankkimalla vankilaan tavallisia yleisöpuhelimia", kuten Suomessa on tehty.

Rikosseuraamusviraston mukaan vangit ovat keskenään puhelujen hintojen suhteen tasa-arvoisia, mutta he voivat ostaa kortteja listahintaa halvemmalla. Suomessa vain sopimusoperaattori pitää yllä puhelinkorttijärjestelmää.

Valtiolle ei puhelinlaitteistojen hankinnasta ja ylläpidosta aiheudu kustannuksia. Sen sijaan puhelujen lakisääteinen valvontatehtävä sitoo paljon työvoimaa. Puhelinkoppeja pelkästään suljetuissa vankiloissa on 145 kappaletta ja avovankiloissa 57. Jokaisen puhelimen käyttö suljetussa vankilassa sitoo yhden valvojan. Puheluajoista määrätään kunkin vankilan järjestysäänessä.

Tekniseltä ratkaisultaan vankipuhelut ovat ns. lankapuheluja. Se mahdollistaa tarvittaessa puhelujen kuuntelun, keskeyttämisen ja nauhoituksen. Vankien yksityispuhelut ja vankilan virkapuhelut ja niiden laskutus pidetään toisistaan erillään. Vanki maksaa yksityispuhelut. Selvityksen mukaan nykytekniikka ei mahdollista langattomien puhelujen valvontaa. Puhelujen hankinta ja ylläpito siirtyisivät valtion vastuulle.

Puhelimen käyttö on järjestetty siten, että vangit käyttävät vankilassa olevia yleisöpuhelimia. Puhelut maksetaan vankilan kanttiinista tai tavallisesta myymälästä hankitulla puhelinkortilla. Puheluista perittävät hinnat vaihtelevat selvityksestä lähemmin ilmenevästi sen mukaan soittiko vanki paikallispuhelun, kaukopuhelun, matkapuhelun tai ulkomaanpuhelun.

Rikosseuraamusvirasto toteaa vielä, että uuden lain mukaan vangille on annettava omalla kustannuksellaan mahdollisuus olla puhelinyhteydessä vankilan ulkopuolelle, kun taas aikaisemman lain mukaan puhelimen käytöstä tuli periä enintään puhelimen käytöstä aiheutuvia kustannuksia vastaava maksu.

Kriminaalipoliittisen osaston lausunnot

Puheluiden luvanvaraisuus poistettiin vankeuslain uudistamisen yhteydessä muun muassa siksi, että suhteiden ylläpitäminen ja asioiden hoitaminen puhelimitse on normaali ja nopea yhteydenpitomuoto vankilan ulkopuolelle. Kriminaalipoliittisen osaston mukaan vangin vankilasta soittamista puheluista perittävät maksut ovat myönnettävästä alennuksesta huolimatta huomattavasti korkeammat kuin vastaavat puhelumaksut muualla yhteiskunnassa.

Ministeriön mukaan puhelujen nykyhinnoittelu ei normaalisuusperiaatteen pohjalta arvioiden ole hyväksyttävissä. Ministeriön käsityksen mukaan puhelun hinta ei saisi olla ainakaan suurempi kuin jos vastaava puhelu soitettaisiin vankilan ulkopuolelta. Vangilta perittäviin puhelumaksuihin voitaisiin ministeriön mukaan periaatteessa sisällyttää paitsi puhelun hintaan kuuluvat kustannukset, myös jokin tavanomaisiin puhelinliittymiin kuuluva kiinteiden kustannusten osuus. Tämän ylittävät puhelinkortteihin, puhelimien asennukseen ja ylläpitoon liittyvät välittömät ja välilliset kustannukset tulisi maksaa valtion varoista.

Ministeriö ilmoittaa lopuksi, että Rikosseuraamusviraston selvityksestä ilmenevästi palvelun tarjoaja on lähivuosina luopumassa kokonaan yleisöpuhelinpalveluista. Tämä edellytti ministeriön mukaan asian arviointia kokonaisuudessaan uudelleen. Kuitenkin jo ennen sitä oli ministeriön mielestä syytä selvittää mahdollisuudet siirtää laitteisto- ja ylläpitokustannukset valtion maksettavaksi. Ministeriö ilmoitti lausuvansa vielä tarkemman käsityksensä asiasta kun se saa Rikosseuraamusvirastolta 30.8.2007 mennessä pyytämänsä selvityksen.

Muutokset olosuhteissa selvitysten jälkeen

Asian vireillä ollessa palvelun tarjoaja on käynnistänyt hankkeen, jonka yhteydessä selvityspyynnön aikaan käytössä olleet korttipuhelimit vaihdetaan GSM-tekniikkaan perustuviin puhelinlaitteisiin. Uusilla puhelinlaitteilla soittaminen tapahtuu etukäteen maksetuilla ns. pre-paid -kortteilla, jotka teknisesti vastaavat SIM -kortteja.

Hinnoittelun kannalta tilanne on muuttunut siten, että avolaitoksissa olevien puhelut tulevat vastaamaan yleisten markkinoiden puhelujen hintoja. Sen sijaan suljetuissa vankiloissa tarve valvoa puheluita edellyttää teknisiä järjestelyjä, jossa puhelut muunnetaan analogisiksi. Tämän vuoksi järjestely olisi kalliimpi kuin avolaitoksissa. Puhelujen kalliimpi hinta suljetuissa vankiloissa jäisi edelleen vankien maksettavaksi.

Lisäselvitykset

Ministeriö viittaa lausunnossaan 9.1.2008 Rikosseuraamusviraston selvityksissä 22.8.2007 ja 11.9.2007 todettuun, jonka mukaan muunlaiset tekniset ratkaisut eivät olisi nykyisellä aikataululla ja vankeuslain mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi mahdollisia. Muut tekniset ratkaisut olisivat myös kalliimpia kuin nyt suunniteltu ja saattaisivat vaarantaa puheluiden häiriöttömän jatkumisen.

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto katsoo, että vankien puheluiden hinnat tulee saattaa sekä avolaitoksissa että suljetuissa vankiloissa vastaamaan puheluiden yleistä hintatasoa yhteiskunnassa. Rikosseuraamusviraston antaman selvityksen perusteella puhelujen kalliimpi hinta suljetuissa vankiloissa johtuu valvontalaitteiston käytöstä aiheutuvista kustannuksista. Oikeusministeriö katsoo, että vankien valvonnasta aiheutuvat kustannukset tulee siirtää valtion maksettavaksi.

Kriminaalipoliittisen osaston mukaan nykyisenkin puitesopimuksen voimassa ollessa on mahdollista hallinnollisin päätösin hinnoitella vankien puhelut siten, että niiden hinnoittelu vastaa yleistä hintatasoa yhteiskunnassa eikä vankien maksettavaksi siirretä puheluiden valvontakuluja. Tästä syystä oikeusministeriö on Rikosseuraamusvirastolle lähettämässään kirjeessä edellyttänyt, että Rikosseuraamusvirasto ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin sekä avolaitoksissa että suljetuissa vankiloissa olevien vankien puhelujen hinnoittelun saattamiseksi vastaamaan yleistä hintatasoa yhteiskunnassa. Samalla oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto on pyytänyt Rikosseuraamusvirastolta 30.5.2008 mennessä selvitystä siitä, mihin toimenpiteisiin virasto on asiassa ryhtynyt.

3

RATKAISU

Asiaa koskevaa sääntelyä

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on suojattu. Yksityiselämän suojan piiriin on katsottu kuuluvan myös oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin ja ympäristöön. Lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen vapaudenmenetyksen aikana.

Perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla.

Vankeuslain 12 luvun 6 §:n mukaan vangille on annettava omalla kustannuksellaan mahdollisuus olla puhelimitse yhteydessä vankilan ulkopuolelle. Välttämättömien asioiden hoitamiseksi tai muusta eri-

tyisestä syystä puhelimen käyttö voidaan sallia korvauksetta. Pääosin vastaavanlainen säännös on myös tutkintavankeuslain 8 luvun 6 §:ssä. Näiltä osin säännökset täyttävät perustuslain 7 §:ssä asetettua perustuslaillista toimeksiantoa. Vankilan järjestyssäännössä voidaan antaa vankilan toiminnan ja järjestyksen kannalta välttämättömiä määräyksiä puhelimen käyttöajoista.

Vankeuslain 1 luvun 2 §:n mukaan vankeuden täytäntöönpanon tavoitteena on lisätä vangin valmiuksia rikoksettomaan elämäntapaan edistämällä vangin elämänhallintaa ja sijoittumista yhteiskuntaan sekä estää rikosten tekeminen rangaistusaikana.

Vankeuden sisältönä on vankeuslain 1 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan vapauden menetys tai sen rajoittaminen. Vankeuden täytäntöönpano ei saa aiheuttaa vangin oikeuksiin eikä olosuhteisiin muita rajoituksia kuin niitä, joista säädetään lailla tai jotka välttämättä seuraavat itse rangaistuksesta. Pykälän 2 momentin viimeisen virkkeen mukaan vankilan olot on järjestettävä niin pitkälle kuin mahdollista vastaamaan yhteiskunnassa vallitsevia elinolosuhteita (ns. normaalisuuden periaate). Pykälän 3 momentin viimeisen virkkeen mukaan vapaudenmenetyksestä aiheutuvia haittoja on pyrittävä ehkäisemään (ns. haittojen vähentämisperiaate). Säännöksen perustelujen mukaan (HE 263/264 vp. s. 135) tällä tarkoitettaisiin esimerkiksi, että vangin yhteydenpitoa omaisiin ja muihin läheisiin pyrittäisiin tukemaan siten, että nämä yhteydet säilyisivät vankeusajan.

Kannanotto

Vankeuslain (ja tutkintavankeudesta annetun lain) säännös on nähdäkseni selkeä. Vangille on annettava omalla kustannuksellaan mahdollisuus olla puhelimitse yhteydessä vankilan ulkopuolelle. Lain lähtökohta on siis se, että puhelun kustannukset maksaa vanki eikä yhteiskunta. Ongelma onkin siinä, miten puhelun kustannukset määritellään.

Oikeusministeriön hankkiman selvityksen mukaan paikallispuhelujen hinta vaihtelee operaattorista riippuen 0,010–0,060 € minuutilta, kun vangit maksavat paikallispuheluista 0,22 € minuutilta. Vastavasti kaukopuheluista maksetaan vankilan ulkopuolella 0,033–0,074 € minuutilta (vangit 0,38 €), matkapuheluista 0,0679–0,260 minuutilta (vangit 0,63 €) ja ulkomaanpuheluista pohjoismaihin 0,13–0,33 € minuutilta (vangit 0,54 €), Saksaan 0,30–0,50 € (vangit Eurooppaan 1,26 €), Yhdysvaltoihin 0,30 (vangit 1,38 €). Hinnoissa ei oikeusministeriön mukaan ole otettu huomioon laite-, perus-, kuukausi-, aloitus- eikä muitakaan vastaavia kustannuksia, jotka sisältyvät vankien maksamiin puhelumaksuihin.

Hinnat ovat osittain jopa moninkertaisia verrattuna puhelujen yleiseen hintatasoon yhteiskunnassa, vaikka edellä mainitut kustannukset vähennettäisiin. Puhelujen korkeat hinnat voivat tosiasiallisesti rajoittaa perustuslaissa suojatun yksityiselämän piiriin kuuluvaa vangin oikeutta ylläpitää suhteita muihin ihmisiin.

Kuten selvityspyynnössäni totesin, valvontaan liittyvät kustannukset kuuluvat yleensä yhteiskunnan kustannettavaksi. Mielestäni olisi normaalisuuden periaatteen ja haittojen vähentämisperiaatteen mukaista, että vankipuhelut eivät olisi kalliimpia kuin vastaavat puhelut ovat yleisen hintatason mukaan yhteiskunnassa.

Oikeusministeriön kriminaalipoliittinen osasto onkin ilmoittanut, että myös se katsoo valvontaan liittyvien kustannuserien kuuluvan vankeinhoitolaitokselle. Kriminaalipoliittisen osaston ilmoituksen mukaan se on myös saattanut näkemyksensä Rikosseuraamusviraston tietoon ja edellyttänyt näiden kustannusten poistamista vangeilta perittävistä puhelumaksuista. Pidän toimenpidettä oikeana ja katson, että asia ei enää edellytä enempiä toimenpiteitä puoleltani. Pyydän kuitenkin oikeusministe-

riön kriminaalipoliittista osastoa 30.6.2008 mennessä ilmoittamaan, mihin toimenpiteisiin Rikosseuraamusvirasto on ministeriön kirjeen johdosta ryhtynyt.