

7.10.2021

EOAK/8486/2020

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Matti Vartia**

## **VANGIN VALVONTAVIRANOMAISELLE SÄHKÖISESTI LÄHETETTÄVÄKSI PYYDETYN PAPERIASIAKIRJAN KÄSITTELY**

### **1 KANTELU**

Kantelija arvosteli kantelussa (- - -) Turun vankilan sosiaalityön erityisohjaaja A:ta siitä, että hän oli lukenut kantelijan 3.12.2020 Valviralle sähköisesti lähetettäväksi pyytämänsä asiakirjan. Kantelijan mukaan erityisohjaaja oli tapauksessa lukenut valvontaviranomaiselle tarkoitetun luottamuksellisen viestin ja kertonut sen sisällöstä lisäksi myös esimiehelleen.

- - -

### **2 SELVITYS**

Kantelun johdosta hankittiin selvitys ja lausunto:

- Turun vankilan johtaja B:n lausunto 20.1.2021
- Sosiaalityön erityisohjaaja A:n selvitys 18.1.2021

### **3 RATKAISU**

3.1 Valviraan sähköisesti lähetettäväksi pyydetyn asiakirjan lukeminen ja lähettäminen

3.1.1 Oikeusohjeita

Vankeuslain 12 luvun 3 §:n 1 momentissa säädetään kirjeenvaihdosta valvontaviranomaisten kanssa seuraavaa.

Vangin ja vankilan tai sen henkilökunnan toimintaa valvovan viranomaisen tai ihmisoikeuksien toteutumista valvovan toimielimen, jolle vangilla on kansainvälisten sopimusten mukaan valitus- tai kantelu-oikeus, välistä kirjeenvaihtoa ei saa tarkastaa eikä lukea.

Vankeuslain 12 luvun 9 §:ssä säädetään sähköpostin käytöstä.

Vangille voidaan antaa lupa sähköpostiviestien lähettämiseen ja vastaanottamiseen yhteyksien ylläpitämiseen, toimeentuloon, työ-, koulutus-, oikeus-, sosiaali- tai asuntoasioiden hoitamiseen liittyvästä tai muusta vastaavasta tärkeästä syystä.

Luvan myöntämisen edellytyksenä on, ettei käytöstä aiheudu vaaraa vankilan järjestykselle tai turvallisuudelle taikka vangin tai muun henkilön turvallisuudelle ja että viestin lähettäjistä ja vastaanottajista pystytään riittävästi varmistumaan.

Jos sähköpostin käyttöä koskevan luvan myöntämisen edellytykset eivät enää päätöksen tekemisen jälkeen täyty tai vanki rikkoo luvan ehtoja, lupa voidaan peruuttaa.

Vankeuslain 12 luvun 9 b §:ssä säädetään sähköisen viestinnän valvonnasta.

Sen lisäksi mitä tietoyhteiskuntakaassa (917/2014) säädetään, vankilalla on oikeus tarvittaessa hakea viestin ja puhelun lähettämistä ja vastaanottamista koskevat tiedot joko vangin viestintään käyttämästä laitteesta tai vankilan hallinnoimista viestinnän välittämiseen ja käsittelyyn tarkoitetuista laitteista ja järjestelmistä.

Vangille saapuneen ja hänen lähettämänsä sähköpostiviestin ja matkapuhelimen tekstiviestin valvonnassa sovelletaan 2–5 §:n säännöksiä.

Sähköpostin lähettämistä ja internetin käyttöä voidaan valvoa teknisellä valvonnalla ja siten, että Rikosseuraamuslaitoksen virkamies on läsnä.

Vankeuslain 12 luvun 11 §:n mukaan sähköpostin käyttöä koskevasta luvasta päättää vankilan johtaja taikka turvallisuudesta tai toiminnasta vastaava virkamies.

Vankeuslain 12 luvun 11 a §:ssä säädetään vaitiolovelvollisuudesta ja hyväksikäyttökiellosta seuraavaa.

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.

Valtioneuvoston vankeudesta antaman asetuksen (vankeusasetus) 39 §:ssä säädetään valvontaviranomaisista seuraavaa.

Vankien saatavilla tulee olla luettelo, josta käyvät ilmi vankilan tai sen henkilökunnan toimintaa valvovat viranomaiset sekä ihmisoikeuksien toteutumista valvovat toimielimet, joille vangilla on kansainvälisten sopimusten mukaan valitus- tai kantelu-oikeus.

### 3.1.2 Tapahtumat ja saatu selvitys

Kantelija on lähettänyt asiointilomakkeella 3.12.2020 vankikassalle viestin, jossa todetaan seuraavaa.

”Lähtetäisittekö kyseiset asiapaperini Valviralle sähköisesti”.

Sosiaalityön erityisohjaaja A on vastannut kantelijalle asiointilomakkeella 8.12.2020 seuraavaa.

”Kyseessä ei ole valitus esim. Kelan päätöksestä, joten asiassa sinun kannattaa olla yhteydessä asianajajaasi. Kanttiinista saa ostettua myös kirjekuoria/postimerkkejä. Tarkistin asian esimieheltäni, ja tällaisten asiakirjojen lähettäminen on vangin omalla vastuulla.”

Sosiaalityön erityisohjaaja A on 8.12.2020 tehnyt kantelijan rangaistusajan suunnitelmaan seuraavan merkinnän.

”[Kantelija] pyytää asiointilomakkeella vankikassaa lähettämään valituksen Valviralle. Ohjeistettu olemaan yhteydessä asianajajaan. Kyseisten asiakirjojen lähettäminen on vangin omalla vastuulla. [Kantelija] valittaa vankiterveydenhuollon toiminnasta.

**Vankilan johtajan** mukaan kantelija on toimittanut mainitsemansa asiakirjat avoimessa kuoressa vankikassalle. Vankikassan tehtäviin ei kuulu tällaisten valitusasiakirjojen faksaaminen tai skannaaminen eteenpäin. Vankikassalla työskentelevät virastosihteerit eivät ole Turun vankilan vaan Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen virkamiehiä ja he ovat työskennelleet pääasiallisesti etätöissä viime keväästä lähtien. Sen selvittäminen, kenelle asian hoitaminen kuuluu, ei ole ollut mahdollista silmäilemättä avoimessa kuoressa olleiden asiakirjojen aihetta.

**Sosiaalityön erityisohjaaja A:n** mukaan kantelija oli hoitanut asioitansa kirjallisesti asiointilomakkeilla sen jälkeen, kun A oli tehnyt ilmoituksen kantelijan sopimattomasta käytöksestä 12.10.2020 (597/2020/Tuv). Kantelija on yrittänyt vankikassan kautta faksata/lähettää erinäisiä asiakirjoja, mutta vankikassa on siirtänyt asiakirjat A:lle. Kyseiset asiat eivät kuulu vankikassan toimenkuvaan, vaan ne hoidetaan tarvittaessa sosiaalityöntekijän tai sosiaalityön erityisohjaajan kanssa, mikäli ne liittyvät sosiaalityöhön. Muutoin vanki hoitaa postituksen itse ostamalla kanttiinista kirjekuoren ja postimerkin.

Kantelija on pyytänyt vankikassaa lähettämään asiakirjoja faksaamalla Valviralle 3.12.2020 allekirjoitetulla asiointilomakkeella. Vankikassa on siirtänyt asian sosiaalityön erityisohjaajan hoidettavaksi. Asiakirjat ovat olleet avonaisessa kirjekuoressa, ja jotta voidaan tehdä arviota, voidaanko asiakirjoja toimittaa edelleen toimitettavaksi, A kertoo silmäilleensä asiakirjoja, mihin aiheeseen ne liittyvät. A varmisti asiaa esimieheltään yleisellä tasolla kertomatta niiden sisältöä.

Mikäli pyydetään asiakirjojen sähköistä toimittamista eteenpäin, ovat asiakirjat avoinna skannausta tai faksasta varten. Asiakirjat ovat palautettu 8.12.2020 takaisin kantelijalle ja ohjeistettu asiointilomakkeella, miten hän voi asiansa viedä eteenpäin.

Selvityksessä A kiistää kantelijan esittämät syytökset eikä katso rikkoneensa virkavelvollisuuksiaan. Selvityksen mukaan hän on pyrkinyt noudattamaan vankeuslakia, sosiaalityötä määritteleviä lakeja hyvän hallinnon mukaisesti sekä toimimaan Turun vankilan käytäntöjen mukaan.

### 3.1.3 Kannanotto

#### **Valviralle osoitetun asiakirjan lukeminen**

Vankeuslain 12 luvun 3 §:n mukaan vankila ei saa lukea vangin ja vankilan tai sen henkilökunnan toimintaa valvovan viranomaisen välistä kirjeenvaihtoa. Kantelija oli asiointilomakkeella pyytänyt lähettämään asiapaperin sähköisesti Valviralle. Valvira on sosiaali- ja terveydenhuollon lupa- ja valvontavirasto, jonka tehtävänä on valvoa sosiaalihuollon ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden toimintaa. Vankiloiden henkilökuntaan kuuluu psykologeja ja sosiaalityöntekijöitä, jotka kuuluvat Valviran valvontaan. Myös Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön laatimassa valvontaviranomaisia koskevassa luettelossa on mainittu Valvira. Valvira on siten vankeuslain 12 luvun 3 §:n mukainen valvontaviranomainen, eikä vankilassa voida lukea vangin ja Valviran välistä kirjeenvaihtoa.

Erytysohjaaja A myöntää silmäilleensä Valviralle osoitettua asiakirjaa sen arvioimiseksi voidaanko asiakirjoja toimittaa eteenpäin ja mihin aiheeseen ne liittyvät. Erytysohjaaja on kirjannut tämän jälkeen myös rangaistusajan suunnitelmaan, että kantelijan Valviralle osoitetussa asiakirjassa valitetaan Vankiterveydenhuollon toiminnasta.

Totean, että vankeuslaki ei tunne erityisohjaajan kertoman kaltaista asiakirjan ”silmäilyä”, ja asiassa on katsottava olleen kyse kantelijan valvontaviranomaiselle osoittaman asiakirjan lukemisesta.

Eräässä aikaisemmassa päätöksessäni (EOAK/5761/2019) olen sivunnut myös nyt, ainakin potentiaalisesti, aktualisoituvaa teemaa vangin mahdollisesta suostumuksesta siihen, että hänen valvontaviranomaiselle osoittamansa viestin sisältö tulisi vankilaviranomaisten tietoon.

Kyse luottamukselliseen viestintään valvontaviranomaiselle on vangin oikeus, josta vanki voi päättää luopua. Oikeudesta luopumistilanteet ovat kuitenkin sikäli haastavia, että ne voivat olla omiaan herättämään kysymyksiä muun muassa luopumisen vapaaehtoisuudesta.

Viitatussa tapauksessa vankilassa oli luettu vangin oikeusasiamiehelle osoittama kantelu ja vankila oli toimittanut kantelun ja samalla asiaan antamansa selvityksen samassa suljetussa kirjekuoressa oikeusasiamiehen kansliaan. Totesin päätöksessäni tältä osin seuraavaa.

Tässä tapauksessa vankilan selvitykset ja kantelijan itsensä laatima kantelu saapuivat eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan samassa kirjekuoressa. Totean, ettei edellä mainittu kantelun luottamuksellisuuden turvaava säännös sinänsä kiellä sitä, jos vanki haluaa antaa kantelunsa myös vankilan tietoon. Se, että vangin kantelu oikeusasiamiehelle ei saavu erillisessä suljetussa kirjekuoressa, on kuitenkin menettelynä hyvin poikkeuksellinen, ja voi ainakin periaatteessa nostattaa kysymyksiä kantelun luottamuksellisuudesta luopumisen aitoudesta tai ylipäätään menettelyn vapaaehtoisuudesta.

Tässä tapauksessa kantelukirjoitus on siis ollut vankilassa luettavissa sekä huomioitavissa, ja vankila on antanut asiaan selvityksiä oma-aloitteisesti. Kantelukirjoituksesta ilmenee, että kantelu oli tehty kantelijan omasta halusta ja vankeinhoitoviranomaisen kehotuksesta. Voidaan näin ollen olettaa, että kantelija on antanut suostumuksensa kantelukirjoituksen lukemiseen vankilassa. Minulla ei ole tässä tapauksessa aihetta epäillä, että kantelijaan olisi pyritty vaikuttamaan epäasiallisesti kantelun tekemisen tai sen sisällön suhteen. Totean kuitenkin, että kantelijalla on mahdollisuus edelleen kannella luottamuksellisesti eduskunnan oikeusasiamiehelle, jos hän katsoo viranomaisen luvottomasti lukeneen hänen oikeusasiamiehelle osoittamansa kirjeen tai menetelleen asiassa muuten virheellisesti.

Vankeuslain 12 luvun 9 b §:ssä säädetään sähköisen viestinnän valvonnasta. Säännöksen mukaan sähköpostiviestin valvontaan sovelletaan 12 luvun 3 §:n säännöstä, joka sisältää kirjeenvaihdon tarkastamisen ja lukemisen kiellon. Säännös koskee myös valvontaviranomaiselle lähetettäviä sähköposteja. Näin ollen valvontaviranomaiselle lähetettävää vangin sähköpostiviestiä ei saa vankilassa lukea.

Vankien keskuudessa ymmärtääkseni tunnetaan yleensä hyvin oikeus luottamukselliseen kirjeenvaihtoon valvontaviranomaisten kanssa.

Tähänkin nähden se, että vanki itse poikkeaa tästä esimerkiksi nyt kantelussa kuvatusti, eli että hän pyytää vankilaa – tai, tässä tapauksessa vankikassaa – lähettämään valvontaviranomaiselle osoitettavan viestin tavalla, joka väistämättä tavalla tai toisella mahdollistaa viestin sisällön tulevan ulkopuolisille tietoon, voi herättää kysymyksiä siitä, ymmärtääkö vanki kyseessä olevan luottamuksellinen viesti ja jos kyllä, tarkoittaako vanki luopua tästä oikeudestaan. Valvuran rooli vankeuslaissa tarkoitettuna valvontaelimenä ei välttämättä ole yhtä hyvin vankien tiedossa oleva asia kuin vankien oikeus osoittaa kirje luottamuksellisesti oikeusasiamiehelle.

Epäselvyystilanteissa asiaa olisi perusteltua tiedustella vangilta. Tässä tapauksessa kantelija oli siis toimittanut sulkemattoman kirjekuoren vankikassalle asiointilomaketta käyttäen, ja pyytänyt (ilmeisesti viestiin oheistettujen) asiakirjojen toimittamista Valviralle sähköisesti. Vankikassan virkamiehet eivät ole Turun vankilan vaan Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskuksen virkamiehiä – seikka, joka tuskin on yleisesti vankien tiedossa. Viestien lähettäminen vankien puolesta joka tapauksessa ei selvästi kuulu vankikassan tehtäviin. Tämän olettaisi olevan myös vankien tiedossa. Pidänkin sinänsä ymmärrettävänä sitä, että kantelijan pyynnön ja viestin käsittely on vankikassalta siirretty vankilan puolelle.

Vankilan johtaja on lausunnossaan katsonut, että tällaisessa tilanteessa asiassa vastuullisen tahon ja toimintatavan selvittäminen on edellyttänyt jonkinasteista toimitettujen asiakirjojen silmäilemistä. Vankilassa on selvityksen mukaan ymmärtääkseni ajateltu, että kyse voisi olla asiasta, jonka vanki voisi hoitaa yhdessä sosiaalityön kanssa, joten tässä mielessä menettelyä voi pitää ymmärrettävänä. Vaihtoehtona olisi silti voinut ja nähdäkseni tullutkin olla se, että avoin kirjekuori olisi suoraan palautettu kantelijalle vankikassasta ja vastattu esitettyyn pyyntöön tarvittavalla tavalla. Nyt vaikuttaa siltä, että vankilassa on pyritty välttämään tällainen ”pompottelu”.

Viimeksi mainitusta sinänsä ilmeisen hyvästä tarkoituspästä huolimatta näen menettelyn ongelmallisena viestinnän luottamuksellisuuden kannalta. Vaikka vanki toimittaa valvontaviranomaiselle osoitetun viestin sen sähköistä lähettämistä varten avoimessa kuoressa, ei se ole itsessään lupa tai suostumus siihen, että viestiä voisi vankilassa lukea. Tällaisen luvan tai suostumuksen pitäisi olla nimenomainen ja selvä ollakseen tehokas. Nyt tietoa ei ole siitä, onko kantelija tuonut kuoren jättäessään jotain esille viestin luottamuksellisuuteen liittyen, ilmeisesti ei. Joka tapauksessa, kun asia on siirretty vankikassasta vankilapuolelle, kantelijan tarkoituspärien tai mahdollisten toivomusten yksilöinti on jäänyt välikäden varaan sen sijaan, että kantelija olisi ilmaissut jotain suoraan vankilaviranomaisille.

Vankeuslaissa ei ole säännöksiä asiakirjojen lähettamisestä faksilla. Jos vankila suostuu vangin pyyntöön asiakirjojen lähettamisestä valvontaviranomaiselle faksilla, käsitykseni mukaan tällöin asiakirjan lukemista koskevat samat säännöt kuin postitse ja sähköpostitse tapahtuvaa kirjeenvaihtoa, toisin sanottuna viestiä valvontaviranomaiselle ei saa lukea. Ongelmana tässä on kuitenkin se, että faksin kohdalla lukemiskielto ei voi käsittääkseni tosiasiasa toteutua täydellisesti, koska se edellyttää paperin avointa käsittelyä ja se voi siten mahdollistaa sisällön jonkinasteisen paljastumisen prosessin aikana. Tilanne on vastaava myös silloin, kun fyysinen paperi skannataan sähköpostiin liitettäväksi. Suljettu kirjekuori tai se, että vanki lähettää viestin valvontaviranomaiselle itse nettiyhteyden kautta, ovat luottamuksellisuuden suhteen luotettavampia ja ensisijaisia viestintätapoja.

Kuvatusta kantelijan omasta toiminnasta huolimatta katson, että vankilalla ei ole ollut tapauksessa oikeutta lukea valvontaviranomaiselle osoitettua kirjettä. Kantelija ei ole pyytänyt mitään muuta asioidensa hoitamista kuin kyseisen asiakirjan lähettämistä. Vaikka on myönteistä, että vankeja pyritään auttamaan heidän asioidensa hoidossa, tässä tapauksessa se ei ole ollut tarpeen. Käsitykseni mukaan perustelluin vaihtoehto asiassa olisi ollut se, että avoin kirjekuori olisi saman tien, sitä silmäilemättä, palautettu kantelijalle tarvittavin ohjeistuksin oikeasta menettelytavasta.

### **Asiakirjan sähköistä lähettämistä koskevan pyynnön käsittely**

Kantelija oli asiointilomakkeessa esittänyt pyynnön asiakirjojen lähettamisestä sähköisesti, mutta hän ei ollut siinä tarkemmin määritellyt sähköistä lähetystapaa. Vankeuslain mukaan vangilla ei ole ehdotonta oikeutta sähköpostin käyttöön eikä vankilalla ole velvollisuutta lähettää muutenkaan vangin valvontaviranomaiselle osoittamaa asiakirjaa sähköisesti. Kantelussa hän kertoi tarkoittaneensa pyynnöllä asiakirjan faksaamista. Kuten edellä totesin, vankeuslaissa ei ole erikseen säännöksiä vangin asiakirjojen lähettamisestä faksina.

Vankilalla on velvollisuus käsitellä vangin pyynnöt asianmukaisesti ja ottaen huomioon hallintolaissa asian käsittelylle, selvittämislle ja ratkaisemiselle asetetut vaatimukset. Edellä todetuilta osin vankilan toimintaa ei voida kaikilta osin pitää hallintolain mukaisena. Vankien sähköpostin lähettäminen ei ole vielä kukaan toteutunut suljetuissa vankiloissa vankeuslaissa säädetyllä tavalla, mutta se ei millään tavalla johdu Turun vankilan toiminnasta. Edellä todetun perusteella erityisohjaajan kantelijalle antamaa ohjeistusta asiakirjan postitse lähettamisestä ei voida pitää virheellisenä. Kantelijalle olisi kuitenkin tullut palauttaa Valviralle osoitetut asiakirjat lukemattomana sen jälkeen, kun ilmeni, että kantelijan pyyntöön ei suostuta ja että asiakirjoja ei lähetetä sähköisesti valvontaviranomaiselle.

Kantelija arvosteli myös sitä, että erityisohjaaja oli kertonut valvontaviranomaiselle osoittamansa luottamuksellisen viestin sisällön myös esimiehelleen. Tältä osin totean seuraavaa.

Vankeuslaissa on säännökset viestin lukeneen virkamiehen oikeudesta paljastaa viestin sisältö muille virkamiehille. Kuten todettu, vankilalla ei ole kuitenkaan oikeutta valvontaviranomaiselle osoitetun viestin lukemiseen, eikä tapauksessa olekaan tehty vankeuslain mukaista lukemispäätöstä. Asiassa on jäänyt epäselväksi, mitä erityisohjaaja on kertonut asiasta esimiehelleen. Erityisohjaajan mukaan hän ei ollut kertonut esimiehelleen kantelun sisältöä vaan puhunut asiasta vaan yleisellä tasolla. Katson, että tältä osin asia ei anna minulle aihetta enempään kuin että saatan edellä todetun erityisohjaaja A:n tietoon ja huomioitavaksi.

- - -

#### 4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.1.3 esittämäni käsityksen virheellisestä menettelystä valvontaviranomaiselle lähettäväksi pyydetyn asiakirjan lukemisessa sosiaalityön erityisohjaaja A:n tietoon ja huomioitavaksi. Samalla kiinnitän hänen huomiotansa kohdassa toteamaani sähköisen asiakirjapyynnön käsittelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän hänelle jäljennöksen tästä päätöksestäni.

Saatan edellä kohdassa 3.1.3 esittämäni käsityksen ja kohdassa 3.2 ilmenevän asian tiedoksi ja huomioitavaksi myös Turun vankilan johtajalle. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Turun vankilan johtajalle.

Lähetän tämän päätöksen tiedoksi myös Länsi-Suomen rikosseuraamusalueen aluekeskukselle ja Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikölle.