

17.4.2015

Dnro 946/4/14

Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Mikko Sarja

YLEINEN EDUNVALVONTA LOUKKASI KIRJESALAISUUTTA

1

KANTELU

Kantelija pyysi 27.2.2014 saapuneessa kirjeessään oikeusasiamiestä tutkimaan oikeusaputoimiston yleisen edunvalvonnan menettelyä kirjeiden avaamisessa. Kantelijan mukaan hänen edunvalvontatoimistoon mennyttä postiaan oli avattu siellä, vaikka edunvalvonta oli jo päättynyt.

Kantelija kertoi, että hänelle oli lähetetty verotoimistosta hänen perintöönsä liittyneitä asiakirjoja, jotka kuitenkin olivat menneet yleiseen edunvalvontaan. Tämä oli johtunut siitä, että verotoimistossa kantelijan osoitteena oli edelleenkin ollut yleinen edunvalvonta. Yleisessä edunvalvonnassa kirje oli avattu. Kantelijan mukaan tämä ei ollut ainoa kerta, kun hänen kirjeitään oli vastaavalla tavalla avattu vielä edunvalvonnan päätyttyäkin.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Arvioinnin lähtökohdat

3.1.1

Oikeusaputoimiston selvitys ja lausunto

Johtavan julkisen oikeusavustajan mukaan hän on keskustellut asiasta oikeusaputoimistossa edunvalvontaa hoitavien henkilöiden kanssa. Tällä tavoin saadun selvityksen perusteella on hänen mukaansa selvää, että kantelun liitteenä ollut verohallinnon kantelijalle lähettämä kirje oli avattu oikeusaputoimistossa edunvalvonnan päättymisen jälkeen. Mahdollista oli myös, että muitakin kantelijalle osoitettuja kirjeitä oli avattu. Johtava julkinen oikeusavustaja on selostanut syitä siihen, miksi näin oli tapahtunut.

Edunvalvontaan on saapunut päivittäin runsaasti kirjeitä, joinakin päivinä jopa satoja. Toimistossa on ollut kolme edunvalvontasihteeriä, jotka ovat vastanneet vuoroviikoin saapuvan postin vastaanottamisesta, avaamisesta ja jakamisesta edelleen niille henkilöille, joiden hoidettavaksi asiat ovat kuuluneet. Kukaan sihteereistä ei ole osallistunut säännöllisesti kaikkien päämiesten asioiden hoitoon. Oikeusaputoimiston osoitteella saapuvat kirjeet on osoitettu päämiehelle, edunvalvojalle tai molemmille. Ennen kirjeiden avaamisesta on tarkistettu, että kirjeet on osoitettu oikeusaputoimiston yleiselle edunvalvonnalle. Ne kirjeet, jotka tässä tarkastuksessa eivät näytä kuuluvan edunvalvonnalle, on jätetty avaamatta ja palautettu lähettäjälle tai toimitettu oikealle vastaanottajalle. Tarkistuksen jälkeen kuoret avataan koneellisesti. Tässä ennen avaamista tapahtuvassa tarkastuksessa ei ole tarkistettu

rekistereistä, että vastaanottajaksi merkitty henkilö todella on edunvalvonnan asiakas. Tämä tarkistus on tehty vasta sitten, kun kirjeet on lajiteltu käsiteltäviksi henkilöille, joille ne kuuluvat.

Edunvalvonnan päättyessä osoitetietojen muuttaminen jää säännönmukaisesti entisen päämiehen vastuulle. Kantelijan kirjeen avaaminen oli johtunut siitä, että kirje oli ollut osoitettu myös edunvalvojalle ja se oli tullut oikeusaputoimiston osoitteella. Kuoren avannut työntekijä ei ollut tiennyt edunvalvonnan päättymisestä eikä hän ollut ennen kirjeen avaamista ymmärtänyt tarkistaa asiaa rekistereistä.

Kantelun johdosta postin käsittelykäytäntöä on muutettu. Muutetun käytännön mukaan kirjeet lajitellaan avaamattomina käsittelijöille ja tässä yhteydessä myös tarkistetaan, että ne kirjeet, jotka on osoitettu muille kuin edunvalvojalle tai edunvalvontaan, todella ovat edunvalvonnan asiakkaita. Muutetun käytännön johdosta kantelun tarkoittamia vahinkoja ei voi enää sattua.

3.1.2

Oikeusohjeet

Kirjesalaisuudesta perusoikeutena voidaan todeta, että *perustuslain* 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu ja 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Saman pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Sääntelyn ensisijaisena tarkoituksena on suojata luottamukselliseksi tarkoitettujen viestin sisältö ulkopuolisilta. Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Tämä merkitsee esimerkiksi suojaa kirjeiden ja muiden luottamuksellisiksi tarkoitettujen viestien avaamista ja hävittämistä vastaan. Sääntely ei suojaa vain viestin lähettäjä, vaan kysymyksessä on viestinnän molempien osapuolten perusoikeus. (HE 309/1993 vp, s. 53–54).

Kirjeenvaihtoa suojataan myös *Euroopan ihmisoikeussopimuksen* 8 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan jokaisella on oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiinsa ja kirjeenvaihtoonsa kohdistuvaa kunnioitusta. Saman artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua edellä mainitun oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin, kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Holhoustoimilaissa on kirjesalaisuutta koskeva erityissäännös. Edunvalvojalla on 89 §:n 2 momentin mukaan ilman päämiehensä suostumusta oikeus avata vain sellaisia päämiehelleen saapuneita kirjeitä tai niihin rinnastettavia suljettuja viestejä, joiden voidaan lähettäjän nimen tai muun erityisen seikan perusteella päätellä koskevan asiaa, josta edunvalvojan tulee huolehtia.

3.1.3

Oikeuskäytäntöä

Korkeimman oikeuden arvioitavana on ollut tapaus (KKO:2012:81), jossa vankilan vartija oli avannut tutkintavangille Rikosseuraamuslaitoksesta saapuneen kirjeen, jota

tutkintavankeuslain mukaan ei olisi saanut avata. Tutkintavanki vaati valtion velvoittamista suorittamaan hänelle vahingonkorvausta viestintäsalaisuuden loukkauksen aiheuttamasta kärsimyksestä.

Kirjeen avaamisen katsottiin tapahtuneen erehdyksessä, eikä kysymys ollut rangaistavaksi säädetystä teosta. Vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetty edellytykset kärsimyksen korvaamiselle eivät täyttyneet. Kokein oikeus arvioi lisäksi, voitiinko korvausta tuomita sillä perusteella, että kirjeen oikeudetonta avaamista oli pidettävä myös perus- ja ihmisoikeusloukkauksena.

Korkein oikeus totesi muun muassa, että Rikosseuraamuslaitoksen kirje tutkintavangille oli avattu oikeudettomasti. Tutkintavangin yksityiselämän suoja oli näin vankilan viranomaisen toimesta loukattu. Loukkauksen katsottiin kuitenkin tapahtuneen erehdyksessä. Kirjeen avaamisesta oli tehty heti asianmukainen merkintä vankitietojärjestelmään ja vartija oli raportoinut asiasta esimiehelleen, joka oli suullisesti ilmoittanut tapahtuneesta tutkintavangille.

Kysymys oli siten ollut erehdyksessä tapahtuneesta yksittäisen kirjeen oikeudettomasta avaamisesta, ei yleisestä vankilan lainvastaisesta käytännöstä. Vankilaviranomaiset olivat kirjeen avaamisen jälkeen toimineet edellä kerrotuin tavoin avoimesti ja pyrkineet rajoittamaan aiheutuneen vahingon mahdollisimman pieneksi. Kirjeen avaamisesta tutkintavangille aiheutuneet haitalliset vaikutukset olivat jääneet vähäisiksi.

Vahingonkorvauslain 5 luvun 6 §:n esitöihin (HE 167/2003 vp, s. 54) viitaten korkein oikeus totesi, että loukkaus saattaa lievimmissä tapauksissa olla objektiivisesti arvioiden niin vähäinen, ettei siitä voida katsoa aiheutuneen loukatulle kärsimystä. Tällöin oikeutta korvaukseen kärsimyksestä ei synny. Myös ihmisoikeustuomioistuin on lievimmissä loukkaustapauksissa pitänyt loukkauksen toteavaa tuomiota riittävänä hyvityksenä.

Mainitut loukkauksen vakavuuden arviointiin vaikuttavat seikat huomioon ottaen korkein oikeus katsoi, että kirjesalaisuuden loukkausta oli tässä tapauksessa pidettävä objektiivisesti arvioiden niin vähäisenä, ettei tutkintavangilla ollut oikeutta korvaukseen kärsimyksestä.

3.2

Kannanotto

Kirjesalaisuus kuuluu perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen mukaisen yksityiselämän suojan piiriin ja tätä oikeutta voidaan rajoittaa vain laissa tarkoin määritellyin välttämättömin poikkeuksin.

Nyt esillä olevassa tapauksessa on käytettävissäni olleen aineiston perusteella selvää, että kantelussa yksilöidysti mainittu verohallinnon kirje oli avattu edunvalvontatoimistossa edunvalvonnan päättymisen jälkeen. Toisaalta kyse ei näytä olleen vain yksittäisestä erehdyksestä tapahtuneesta kirjeen avaamisesta vaan pikemminkin yleisessä edunvalvonnassa kirjeiden avaamisessa omaksutuista rutiineista, joiden seurauksena on varsin mahdollista, että myös muita kantelijan kirjeitä on avattu edunvalvonnan päätyttyä.

Verohallinnon lähettämän kirjeen avaamiseen oli johtanut olennaisesti se, että verohallinnossa kantelijan yhteystietoina oli ollut yleinen edunvalvonta, jonne kirje oli lähetetty siten, että vastaanottajakenttään oli merkitty kantelijan nimi ja osoitteeksi yleisen edunvalvonnan osoite.

Kyse on ensinnäkin siitä, kenen on tullut ilmoittaa osoitteen muuttumisesta verohallinnolle ja muille tahoille. Olen päätöksessäni dnro 2733/4/12 arvioinut sitä, kenellä on velvollisuus ilmoittaa pankkiin tilin käyttöoikeuden palautumisesta entiselle päämiehelle, ja todennut, että holhoustoimilaista ei ole johdettavissa edunvalvojalle velvollisuutta ilmoittaa pankkiin

edunvalvonnan päättymisestä. Sen sijaan edunvalvojalla voidaan katsoa olevan velvollisuus luovuttaa sellainen hallussaan oleva asiakirja, jonka perusteella päämies voi itse palauttaa tilinkäyttöoikeuden itselleen esimerkiksi esittämällä tuon asiakirjan pankissa.

Edunvalvonnan päättyessä osoitetietojen muuttaminen jää entisen päämiehen vastuulle, kun taas yleisellä edunvalvojalla tai edunvalvontatoimistolla ei ole siihen mistään säännöksestä johdettavissa olevaa yleistä velvollisuutta. Eri asia on, että edunvalvonnan päättyessä entiselle päämiehelle voi olla tarpeen antaa ohjeita ja neuvontaa siitä, miltä tahoilta kirjeitä voi olla odotettavissa ja mille tahoille osoitteenmuutoksesta siten voi olla aiheellista ilmoittaa ehkä jopa erikseen. Näin ollen katson, että edunvalvontatoimiston viaksi ei nyt voida lukea sitä, että kantelijan kirje oli ohjautunut verohallinnosta edunvalvontatoimistoon.

Seuraavaksi kyse on siitä, onko edunvalvontatoimisto automaattisesti voinut lähteä siitä, että kantelussa tarkoitettu kirje oli ollut sille kuuluva niin, että se oli voitu avata holhoustoimilaista ilmenevällä tavalla. Käytettävissäni olleen aineiston mukaan kirjeen vastaanottaja-kentässä oli osoitteena mainittu edunvalvontatoimiston yhteystiedot, eli edunvalvontatoimisto oli sikäli ollut kirjeen oikea vastaanottaja. Lisäksi verohallinnon kirjeen on lähtökohtaisesti voitu olettaa koskevan asiaa, josta taloudellisia asioita varten määrätyn edunvalvojan tulee huolehtia.

Toisaalta edunvalvontaviranomaisten tulee kuitenkin kirjesalaisuuden perusoikeusluonteesta ja viranomaisille asetetusta perusoikeuksien turvaamis- ja edistämismääräyksestä johtuen ottaa mielestäni toiminnassaan huomioon myös sen varteen otettavan mahdollisuuden olemassa olo, että niille voi syystä tai toisesta edelleenkin ohjautua myös entisten päämiesten kirjeitä. Tämä voi johtua esimerkiksi entisen päämiehen omasta passiivisuudesta mutta yhtä lailla myös siitä, että hänen aktiivisista toimistaan huolimatta posti kuitenkin ohjautuu väärään paikkaan. Näin ollen vaikka yleinen edunvalvonta olisi kirjeen ulkoisen tarkastelun perusteella sen oikea vastaanottaja ja kirjeen yleisesti ottaen voitaisiin katsoa liittyvän edunvalvojan hoidettavina oleviin asioihin, oikeutus kirjeen avaamiseen voi tapauskohtaisesti silti puuttua sen johdosta, että edunvalvonta on jo päättynyt. Kun verohallinnon kirjeestä oli ilmennyt kantelijan nimi, edunvalvontatoimiston tiedossa oli ollut sellainen tunnistetieto, jonka perusteella oikeutus kirjeen avaamiseen eli edunvalvonnan voimassa olo olisi vaivatta ollut selvitettävissä ennen avaamiseen ryhtymistä.

Johtopäätökseni on, että verohallinnon lähettämän kirjeen avaamisella, joka oli johtunut yleisessä edunvalvonnassa omaksutusta rutiininomaisesta käytännöstä kirjepostin käsittelyssä, oli nyt rikottu kantelijan perustuslain ja ihmisoikeussopimuksen mukaista kirjesalaisuuden ja yksityiselämän suojaa, kun kirje oli avattu edunvalvontatoimistossa edunvalvonnan päättymisen jälkeen.

Arvioitaessa tarvetta ryhtyä toimenpiteisiin kirjeen avannutta yksittäistä virkamiestä tai työntekijää kohtaan olen ottanut huomioon sen, että kirjesalaisuuden loukkaus oli johtunut pikemminkin viranomaisen huonoiksi osoittautuneista rutiineista kuin yksittäisen henkilön huolimattomuudesta tai laiminlyönnistä. Edelleen olen asian arvioinnissa ottanut huomioon oikeusaputoimistossa jo tehdyt asianmukaiset muutokset käytäntöihin kirjeiden käsittelyssä sekä edellä kohdassa 3.1.3 ilmenevästä korkeimman oikeuden päätöksestä ilmenevät näkökohdat. Toimenpiteeni ilmenee kohdassa 4.

4

TOIMENPITEET

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 10 §:n 1 momentin nojalla annan oikeusaputoimiston yleiselle edunvalvonnalle huomautuksen vastaisen varalle edellä kohdassa 3.2 selostetusta lainvastaisesta menettelystä. Tässä tarkoituksessa lähetän

jäljennöksen päätöksestäni asiassa selvityksen antaneelle oikeusaputoimiston johtavalle julkiselle oikeusavustajalle.

Asian yleisemmän merkityksen vuoksi lähetän päätökseni tiedoksi myös holhouslainsäädännöstä ja yleisen edunvalvonnan kehittämisestä vastaavalle oikeusministeriölle.