

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 59/2006 vp**

**Hallituksen esitys laeiksi vankeuslain 12 luvun
ja tutkintavankeuslain 8 luvun muuttamisesta**

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 21 päivänä marraskuuta 2006 lähettäessään hallituksen esityksen laeiksi vankeuslain 12 luvun ja tutkintavankeuslain 8 luvun muuttamisesta (HE 261/2006 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Ulla Mohell, oikeusministeriö
- apulaisoikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Mikael Hidén
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Viitetieto

Valiokunnan valtuuskunta teki 10.1.2007 yhdes- sä lakivaliokunnan valtuuskunnan kanssa vierailun Vantaan ja Helsingin vankiloihin. Valtuuskunnilla oli tällöin tilaisuus käydä vankiloista vastaavien viranomaisten kanssa hallituksen esitykseen liittyviä keskusteluja vankien kirjeiden tarkastamisesta. Vierailua isännöivät

- pääjohtaja Esa Vesterbacka, Rikosseuraamusvirasto
- osastopäällikkö Jarmo Littunen, oikeusministeriö
- aluevankilan johtaja Marjatta Kaijalainen, Etelä-Suomen vankeinhoitoalue
- vankilan johtaja Tuomo Junkkari, Vantaan vankila
- apulaisjohtaja Aimo Koivisto, Helsingin vankila
- apulaisjohtaja Irene Litmanen, Helsingin vankila.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännöksiä vankien kirjeenvaihdosta. Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on laajentaa viranomaisten toimivaltuuksia avata, tarkastaa ja lukea vankien kirjeitä ja muita postilähetyksiä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan ensi tilassa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotuksia arvioidaan perustuslain 10 §:n säännösten kannalta luottamuksellisen viestin salaisuuden suojasta. Perustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt suotavana, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan loukkaamaton. Saman pykälän 3 momentin perusteella lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Luottamuksellisen viestin salaisuutta koskevan perustuslakisääntelyn ensisijaisena tarkoituksena esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 53/II) on suojata luottamukselliseksi tarkoitettua viestin sisältöä ulkopuolisilta. Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden luottamukselliseen viestintään ilman, että ulkopuoliset saavat oikeudettomasti tiedon hänen lähettämiensä tai hänelle osoitettujen luottamuksellisten viestien sisällöstä. Tämä merkitsee suojaa esimerkiksi kirjeiden ja muiden suljettujen viestien avaamista ja hävittämistä vastaan. Sääntely ei suojaa ainoastaan viestin lähettäjä, vaan kysymyksessä on viestinnän molempien osapuolten perusoikeus (PeVL 30/2001 vp, s. 2/I, PeVL 13/2003 vp, s. 4—5, PeVL 10/2004 vp, s. 4/II, PeVL 16/2004 vp, s. 6/I).

Perustuslain säännökset suojaavat viestin sisällön lisäksi myös viestin lähettäjän ja vastaanottajan tunnistamistietoja sekä muita tietoja, joilla voi olla merkitystä viestin säilymiselle luottamuksellisena (HE 309/1993 vp, s. 53/II, PeVL 28/2000 vp, s. 3/I, PeVL 13/2003 vp, s. 4/II, PeVL 16/2004 vp, s. 6/I). Viestin tunnistamistietojen on perustuslakivaliokunnan vaikiintuneessa käytännössä kuitenkin katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (esim. PeVL 10/2004 vp, s. 4/II, PeVL 23/2006 vp, s. 2—3).

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin kaiken kaikkiaan irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia

voitaisiin suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitospöällan perusteella. Siten esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittamisen katsotaan nykyisin edellyttävän lakia, jonka säätämijärjestys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta. Samassa yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että vapaudenmenetyks ei sellaisenaan muodosta perustetta muiden perusoikeuksien rajoittamiselle. Jos tarve henkilön muiden perusoikeuksien rajoittamiselle vapaudenmenetyksen aikana on olemassa, rajoituksista on säädettävä lailla ja ne tulee voida oikeuttaa erikseen kussakin tapauksessa ja kunkin perusoikeuden osalta (HE 309/1993 vp, s. 25/I ja 49/II, PeVL 12/1998 vp, s. 2/I, PeVL 34/2001 vp, s. 2/I, PeVL 20/2005 vp, s. 2/I).

Luottamuksellisen viestin salaisuuteen kohdistuvista välttämättömistä rajoituksista voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentissa olevan rajoituslausekkeen perusteella säätää lailla muun ohella vapaudenmenetyksen aikana. Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut säännöksessä olevan välttämättömyysvaatimuksen merkitystä ja sitä, että viestin salaisuutta voidaan laitospöällissäkin rajoittaa vain siinä määrin kuin se on kussakin yksittäistapauksessa perusteltua (HE 309/1993 vp, s. 54/II, PeVL 12/1998 vp, s. 6, PeVL 34/2001 vp, s. 5/I, PeVL 20/2005 vp, s. 5/II, PeVL 5/2006 vp, s. 3—4).

Voimassa oleva lainsäädäntö ja sen soveltamiskäytäntö

Vankeuslain ja tutkintavankeuslain nykyiset säännökset vankikirjeiden tarkastamisesta, avaamisesta ja lukemisesta on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta ei pitänyt perustuslain kannalta asianmukaisina toimenpiteiden edellytyksistä tuolloisissa lakiehdotuksissa käytettyjä ilmaisuja "jos on syytä", "jos on tarpeen" ja "saattaa". Vaikka huomautus ilmaisujen asianmukaisuudesta ei vaikuttanut lakiehdotusten käsittelyjärjestykseen, oli sääntelyä valiokunnan mielestä aiheellista tarkistaa niin, että laissa kunkin toimenpiteen edellytykseksi muodostuu yksittäistapaukselli-

nen ja toimenpiteen ankaruutta oikeasuhtaisesti vastaava perusteltu tarve (PeVL 20/2005 vp, s. 5—6).

Lakivaliokunta tarkisti ehdotettuja säännöksiä perustuslakivaliokunnan lausunnon pohjalta tekemällä eron postilähetyksen teknisen tarkastamisen, lähetyksen avaamisen ja viestin lukemisen välille (LaVM 10/2005 vp, s. 11—12). Postilähetyksen tarkastaminen läpivalaisemalla tai muulla vastaavalla tavalla on voimassa olevan lainsäädännön mukaan mahdollista ilman, että toimenpiteelle olisi säädetty muita edellytyksiä kuin tarkoitus tutkia, sisältääkö lähetyksessä laissa tarkoitettuja kiellettyjä aineita tai esineitä. Postilähetyksen on sallittua avata, jos yksittäistapauksessa on "perusteltua syytä epäillä" sen sisältävän kiellettyjä aineita tai esineitä. Viesti saadaan lukea, jos se on laissa erikseen mainituissa tarkoituksissa yksittäistapauksessa "perustellusta syystä tarpeen". Varmuosastolla olevan vangin viestin lukemisen edellytyksenä on vain yksittäistapauksellinen "tarve".

Esityksessä ehdotetaan laajennettaviksi viranomaisten valtuuksia avata ja lukea vangeille saapuvia ja heiltä peräisin olevia postilähetyksiä ja viestejä. Esityksen taustalla vaikuttavat vankikirjeiden tarkastustoiminnassa esille tulleet sellaiset ongelmat, jotka osin liittyvät voimassa olevaan lainsäädäntöön tai sen tulkinta- ja soveltamisratkaisuihin.

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 tukeutumaan heidän käytössään oleviin muihin tietoihin esimerkiksi joillekin vangeille tai selliosastoille saapuvista kiellettyjä esineitä tai aineita sisältävistä postilähetyksistä.

Voimassa olevasta lainsäädännöstä eräänlaisena pääsääntönä ilmenevää postilähetyksen tekniä tarkastusta on saatujen kokemusten perusteella hyvin hankala järjestää luotettavaksi. Läpivalaisu- ja muilla vastaavilla laitteilla voidaan yleensä saada tietoja vain joistakin postilähetyk-

sen mahdolliseen kiellettyyn sisältöön viittavista seikoista. Myöskään esimerkiksi huumekoiran avulla ei ole mahdollista selvittää, sisältääkö postilähetyksen huumeiden lisäksi mahdollisesti muita kiellettyjä aineita tai esineitä. Vankiloiden käytettävissä olevat tekniset laitteet vaihtelevat lisäksi tasoltaan huomattavasti.

Kirjeen ja muun postilähetyksen tarkastamisesta päättää voimassa olevan lain nojalla valvonnan esimiestehtävissä toimiva eikä tarkastustoimintaa käytännössä suorittava virkamies. Sääntely on johtanut osin tarpeettoman monipolvisten ja byrokraattisten tarkastus- ja päätöksentekokäytäntöjen muodostumiseen vankiloissa.

Postin tarkastamisessa havaittujen vaikeuksien vuoksi on riski kiellettyjen esineiden ja aineiden, kuten huumeiden ja käteisen rahan, kulkeutumisesta vankiloihin kasvanut. Tämä on omiaan vaarantamaan vankilassa olevien henkilökohtaista turvallisuutta. Tarkastuskäytännöt ovat lisäksi voineet vaikuttaa siihen, että joidenkin vankien omaisia tai muita ulkopuolisia on painostettu lähettämään kiellettyjä esineitä tai aineita vankilaan.

Vankilakirjeenvaihdon määrä on esityksen perusteluissa mainitussa oikeusministeriön selvityksessä osoittautunut suureksi. Uudet käytännöt ovat hidastaneet postin tarkastamista ja siten myös lähetyksen toimittamista vangeille.

Ehdotusten arviointi

Lähetyksen avaaminen ja tarkastaminen. Vangille saapunut tai häneltä peräisin oleva kirje tai muu postilähetyksen saadaan vankeuslain 12 luvun 1 §:n voimassa olevan 1 momentin nojalla avata, jos yksittäistapauksessa on perusteltua syytä epäillä kirjeen tai lähetyksen sisältävän kiellettyjä aineita tai esineitä. Momenttia ehdotetaan täydennettäväksi maininnalla, jonka perusteella kirje tai muu lähetyksen voidaan samoilla edellytyksillä paitsi avata myös tarkastaa.

Ehdotuksessa on asiallisesti kysymys nykyisen säännöksen sanamuodon täsmentämisestä sen tarkoitusta vastaavaksi. Säännös koskee postilähetyksen eikä siinä mahdollisesti olevan luottamuksellisen viestin tarkastamista. Momenttiin lisättäväksi ehdotettu kieltä lukea kir-

jeessä tai postilähetyksessä olevaa luottamuksellista viestiä on sinänsä asianmukainen. Säännöksen sanamuodon mukaan ("sitä lukematta") kielto näyttää kuitenkin koskevan pikemminkin postilähetystä kuin sen mahdollisesti sisältämää viestiä. Säännöksen kieliasua on aiheellista pyrkiä vielä kehittämään. Sama koskee vastaavaa ehdotusta tutkintavankeuslain 8 luvun 1 §:n 2 momentin täsmentämiseksi.

Lähetyksen avaaminen sen sisältämän esineen tarkastamiseksi. Vangille saapunut tai vangilta peräisin oleva kirje tai muu postilähetyksen voidaan vankeuslain 12 luvun 1 §:n 1 momenttiin lisättäväksi ehdotetun uuden säännöksen perusteella avata, jos kirjeen tai lähetyksen muodosta tai koosta voidaan päätellä sen sisältävän luottamuksellisen viestin lisäksi muutakin. Vastaava säännös ehdotetaan otettavaksi tutkintavankeuslain 8 luvun 1 §:n 2 momenttiin.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin ehdotusta postipalvelulaiksi arvioidessaan katsonut, että lähtökohtaisesti tavaraa sisältävää postipakettia ei sinänsä ole pidettävä perustuslaissa tarkoitettuna luottamuksellisena viestinä (PeVL 28/2000 vp, s. 3/II). Nyt ehdotettu säännös mahdollisuudesta avata käytännössä postipaketin kaltainen postilähetyksen ei valiokunnan tämän kannan valossa ole perustuslain kannalta ongelmallinen. Kirjeen osalta ehdotus merkitsee asiallisesti nykyistä tarkempaa sääntelyä niistä seikoista, jotka voivat muodostaa perustellun syyn epäillä kirjeen sisältävän kiellettyjä esineitä tai aineita.

Kirje tai postilähetyksen voidaan ehdotuksen perusteella avata siinä mahdollisesti olevan esineen tarkastamiseksi. Toimenpiteen tarkoituksesta on sinänsä tärkeää ottaa säännös lakiin. Puheena olevassa sääntely-yhteydessä toimenpiteen tarkoitukseksi on kuitenkin asianmukaista säätää — esineen tarkastamisen asemesta — sen selvittäminen, sisältääkö postilähetyksen kiellettyjä esineitä tai aineita. Säännöksen sanamuotoa on aiheellista tarkistaa tällä tavoin. Sama koskee tutkintavankeuslakiin ehdotettua vastaavaa säännöstä.

Ehdotetussa säännöksessä ei ole nimenomaisesti kieltoa lukea postilähetyksessä mahdollisesti

olevaa luottamuksellista viestiä. Vaikka samassa momentissa toisaalla oleva viestin lukemiskielto voidaan tulkinnallisesti ulottaa myös nyt puheena oleviin tilanteisiin, on ehdotusta säännösten johdonmukaisen kirjoittamistavankin vuoksi syytä myös tältä osin täsmentää. Samoin on syytä täsmentää tutkintavankeuslakiehdotuksen 8 luvun 1 §:n 2 momenttia.

Kirje tai postilähetyksen voidaan ehdotuksen mukaan avata esineen tarkastamiseksi vankeuslain 16 luvun 2 §:n mukaisesti. Viittaus asuintilojen ja omaisuuden tarkastusta koskevaan säännökseen ei valiokunnan mielestä ole omiaan selkeyttämään sääntelyä kirjeiden ja muiden postilähetyksien tarkastamisesta. Lakivaliokunnan on aiheellista harkita viittauksen tarvetta. Sama koskee tutkintavankeuslain 8 luvun 1 §:n 2 momenttiin otettavaksi ehdotettua vastaavaa viittautusta.

Suljettuun vankilaan tai tutkintavangille saapuvat lähetykset. Suljetussa vankilassa olevalle vangille saapunut kirje tai muu postilähetyksen saadaan vankeuslain 12 luvun 1 §:ään otettavaksi ehdotetun uuden 2 momentin perusteella avata ja sen sisältö tarkastaa.

Säännös mahdollistaa kaikkien sen soveltamisalaan kuuluvien lähetyksien avaamisen ja tarkastamisen. Tältä osin ehdotus on hyvin laaja. Toisaalta suljetuissa laitoksissa olevien henkilökohtainen turvallisuus muodostaa valiokunnan mielestä sellaisen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävän ja painavan lisäsyyn, jonka vuoksi on perusteltua pyrkiä tehokkaasti estämään kiellettyjen aineiden ja esineiden kulkeutuminen niihin. Tästä näkökulmasta on asianmukaista, että ehdotettu säännös on rajattu koskemaan vain vankilaan saapuvia lähetyksiä.

Valiokunnan saamat selvitykset tarkastustoiminnasta osoittavat, että kiellettyjen esineiden ja aineiden kulkeutumista postin välityksellä vankilaan on hyvin hankala estää ainakaan viranomaisten käytettävissä nykyisin olevilla tarkastusvälineillä. Tarkastustoiminta voi myös hidastaa kohtuuttomasti kirjeenvaihtoa.

Viranomaisilla voi olla hyväksyttäviä syitä epäillä minkä tahansa suljettuun vankilaan saa-

puneen lähetyksen saattavan sisältää kiellettyjä esineitä tai aineita esimerkiksi siitä riippumatta, miltä lähetyksen muodoltaan näyttää taikka kenen vastaanotettavaksi se on osoitettu tai kuka on merkitty sen lähettäjäksi. Tämä on merkityksellistä toimenpiteen oikeasuhtaisuutta koskevan arvion kannalta. Olennaista valiokunnan mielestä on, että ehdotuksessa ei ole kysymys oikeudesta saada tietoja luottamuksellisen viestin sisällöstä, vaan mahdollisuudesta avata ja tarkastaa kirje- tai muu postilähetys sen selvittämiseksi, onko lähetyksessä kiellettyjä esineitä tai aineita. Sääntely ei siten ulotu luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan ydinalueelle. Lakiehdotus voidaan näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Sama koskee ehdotusta tutkintavankeuslain 8 luvun 1 §:n 3 momentiksi.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lakivaliokunnan huomiota siihen, että vankeuslakiehdotuksen 12 luvun 1 §:n 2 momenttiin ei ole ehdotettu otettavaksi nimenomaista mainintaa postilähetyksen avaamisen ja tarkastamisen tarkoituksesta. Vaikka se onkin pykälän muista säännöksistä tulkinnallisesti johdettavissa, on momenttia tältä osin asianmukaista täsmentää. Sama koskee tutkintavankeuslakiehdotuksen 8 luvun 1 §:n 3 momenttia. Valiokunnan edellä esittämä huomautus "sitä lukematta" -ilmaisusta soveltuu myös nyt puheena oleviin lakiehdotusten kohtiin.

Kirjeen lukeminen. Vangille saapunut tai vangilta peräisin oleva kirje, muu postilähetys tai viesti voidaan vankeuslakiehdotuksen 12 luvun 2 §:n 1 momentin perusteella lukea, jos se on tarpeen tietynlaisesta perustellusta syytä rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

Ehdotuksessa on asiallisesti kysymys momentissa nykyisin olevan "yksittäistapausta" koskevan maininnan korvaamisesta toimenpiteen edellytyksenä olevaa "perusteltua syytä" tarkentavilla ilmaisuilla. Perusteltu syy voi ehdotuksen mukaan liittyä asianomaisen vangin ri-

kostaustaan, 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 ankaruutta oikeasuhtaisesti vastaava. Ehdotus ei ole perustuslain kannalta ongelmallinen. Sama koskee ehdotusta tutkintavankeuslain 8 luvun 2 §:n 1 momentiksi.

Luottamuksellisen viestin lukemisesta päättää vankeuslain 12 luvun voimassa olevan 11 §:n 2 momentin perusteella turvallisuudesta vastaava virkamies. Tästä ei sinänsä ole huomautettavaa. Laissa ei toisaalta ehdoteta rajoitettavaksi viestien lukemiseen oikeutettavien virkamiesten piiriä. Perustuslakivaliokunta pitää luottamuksellisten viestien salaisuuden suojan kannalta tärkeänä, että viestejä lukemaan oikeutetaan vankiloissa vain joitakin tällaiseen tehtävään nimettyjä virkamiehiä. Lakivaliokunnan on aiheellista harkita tätä tarkoittavan säännöksen lisäämistä vankeus- ja tutkintavankeuslakiin.

Muita seikkoja

Lakiehdotukset kaipaavat perustuslakivaliokunnan mielestä paikoin vielä käsitteellistä ja muuta selkeyttämistä. Kunkin toimenpiteen tarkoituksen, edellytysten ja rajoitusten tulisi käydä laista ehdotettua vaivattomammin ilmi. Käsitteitä ja ilmaisuja on syytä käyttää säännöksissä johdonmukaisesti.

Esityksen jatkokäsittelyssä on aiheellista selvittää, onko sääntely luottamuksellisia viestejä vankiloissa käsittelevien virkamiesten salassapitovelvollisuudesta ajanmukaista.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lakivaliokunnan huomiota vielä siihen, että poliisin säilytettävänä olevien tutkintavankien kirjeenvaihtoon sovelletaan poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta annettua lakia. Sen 6 luvun 1 ja 2 §:n säännökset on syytä saattaa sopusointuun eduskunnassa nyt käsiteltävänä olevan tutkintavankeuslakiehdotuksen 8 luvun 1 ja 2 §:n lopullisen sisällön kanssa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 31 päivänä tammikuuta 2007

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Kimmo Sasi /kok	Markku Rossi /kesk
vpj.	Arja Alho /sd	Arto Satonen /kok
jäs.	Heidi Hautala /vihr	Seppo Särkiniemi /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Ilkka Taipale /sd
	Roger Jansson /r	Astrid Thors /r (osittain)
	Johannes Koskinen /sd	Jan Vapaavuori /kok
	Outi Ojala /vas	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Reino Ojala /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.