Olli Mäenpää
19.3.2020

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 6/2020 vp)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia ja myös uusia säännöksiä vankeuslakiin ja tutkintavankeuslakiin, jotka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp). Sama koskee lakia henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa (PeVL 70/2014 vp) ja lakia poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta (PeVL 35/2008 vp).

Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on perusteltua pitää lähtökohtana perustuslain 7 §:n 3 momentin säännöstä, jonka mukaan vapautensa menettäneen oikeudet turvataan. Perusoikeusuudistuksen esitöissä tätä säännöstä luonnehdittiin perustuslailliseksi toimeksiannoksi, jonka johdosta lailla tulee turvata vapautensa menettäneille kuuluvat oikeudet muun muassa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten viitoittamalla tavalla (HE 309/1993 vp, s. 49).

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä kiinnitettiin huomiota siihen, että vapaudenmenetys ei sellaisenaan muodosta perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. Jos tarve henkilön muiden perusoikeuksien rajoittamiseen tämän 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). Ehdotuksia on näin ollen arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusten hyväksyttävyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi on tärkeää kiinnittää huomiota vapautensa menettäneiden oikeusturvaan (PeVL 6/2017 vp, s. 2; PeVL 20/2005 vp, s. 2).

Rikosseuraamuslaitoksen toimivalta

Esityksessä ehdotetaan kumottavaksi säännökset, joiden mukaan Rikosseuraamuslaitos voisi valvoa vankien kirjeenvaihtoa, puheluja, sähköistä viestintää ja tapaamisia rikosten selvittämiseksi. Ehdotusta on paikallaan arvioida siltä kannalta, että poliisille kuuluvien tehtävien ja toimivaltuuksien osoittaminen muulle viranomaiselle on poikkeuksellista ja edellyttää erityisiä perusteita (PeVL 67/2016 vp). Koska Rikosseuraamuslaitoksen toimivaltaan ei kuulu rikosten selvittäminen, ei ole esitettävissä tällaisia erityisiä perusteita esitutkintaviranomaisen tehtävien määrittelylle Rikosseuraamuslaitokselle.

Maksukortin käytön valvonta

Vangille ja tutkintavangille annetun maksukortin käytön valvonta kohdistuisi ehdotuksen mukaan tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavaan maksuliikenteeseen yleisesti. Jos tämän yleisen valvonnan perusteella havaitaan tavanomaisesta poikkeavia maksutapahtumia tai se on muusta syystä tarpeen, valvonta voisi tapauskohtaisen päätöksen perusteella kohdistua kaikkiin maksukortin käyttöä koskeviin tietoihin. Tällainen päätös edellyttäisi, että valvonta olisi tarpeen rikoksen estämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

Ehdotusta kaikkiin maksukortin käyttöä koskeviin tietoihin ulottuvasta valvonnasta on paikallaan arvioida lähinnä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan rajoittamisena. Perusoikeuksien yleisten rajoittamisedellytysten kannalta merkitystä on erityisesti rajoituksen perusteena olevien perusteiden painavuudella ja sen välttämättömyyden arvioinnilla.

Rajoituksen perusteeksi esitettyjä syitä ovat rikoksen estäminen, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjuminen taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojeleminen. Näitä perusteita voidaan sinänsä pitää hyväksyttävinä ja varsin painavina. Ehdotetun rajoituksen välttämättömyyden arvioinnissa on lisäksi paikallaan ottaa huomioon myös rajoituksen tehokkuuteen ja soveltamiseen liittyvät näkökohdat.

Eduskunnan oikeusasiamies on lausunnossaan 28.8.2019 tältä osin kiinnittänyt huomiota siihen, että ”suljetussakin vankilassa olevalla vangilla voi täysin vapaasti olla vankilan ulkopuolisia tilejä ja rahaliikennettä. Siten lienee epätodennäköistä, että juuri vankilan antamaan maksukorttiin liittyvää tiliä käytettäisiin ainakaan suuremmassa määrin mahdollisten vankeusaikaisten rikosten teon yhteydessä eikä sen valvonnalla siten voitane estää kuin enintään hyvin pienessä määrin mahdollista vankeusaikaista rikollisuutta.”

Tätä näkökohtaa voidaan epäilemättä pitää huomionarvoisena ehdotetun rajoituksen suhteellisuuden ja välttämättömyyden arvioinnissa. Esityksen perusteluissa ei tarkemmin tuoda esiin seikkoja, joiden mukaan vain Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymään maksukorttiin kohdistuva erityinen valvonta olisi erityisesti perusteltua rikoksen estämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi.

Tärkeänä ja yleisesti hyväksyttävänä tavoitteena voidaan joka tapauksessa pitää sen varmistamista, että ainakaan Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymää maksukorttia ei käytetä rikolliseen toimintaan tai vankilaturvallisuuden vaarantamiseen. Näiden seikkojen voidaan katsoa puoltavan ehdotettua erityistä valvontaa. Erikseen on tarvittaessa mahdollista arvioida, onko välttämätöntä ja perusoikeusturvan kannalta edellytyksiä ulottaa valvonta myös vankilan ulkopuolisiin tileihin ja rahaliikenteeseen.

Oikeusturva

Muutoksenhakukielto kohdistuisi ehdotuksen mukaan myös päätökseen, jolla sallitaan kaikkiin maksukortin käyttöä koskeviin tietoihin kohdistuva erityinen valvonta sillä edellytyksellä, että valvonta on tarpeen vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Tällainen viranomaisen päätös oikeuttaisi puuttumaan rajoittavasti perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan, ja päätöksen tekeminen perustuisi laissa säädettyihin oikeudellisiin edellytyksiin.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa valituskiellon perustuslainmukaisuutta perustellaan viittauksella perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 34/2014 vp. Tässä lausunnossa esitetty yleisluonteinen arvio perustuu hallituksen esityksen HE 45/2014 vp perusteluissa (s. 75-77) esitettyyn yksityiskohtaiseen tarkasteluun. Tästä tarkastelusta ei ole löydettävissä tukea valituskiellon perustuslainmukaisuudelle.

Kysymys on viranomaisen päätöksestä, joka vaikuttaa perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla sen kohteen (perus)oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Päätöksen tekeminen on sidottu edellytyksiin, joita on pidettävä asian ratkaisun laillisuusedellytyksinä (PeVL 46/2002 vp, PeVL 51/2010 vp ja PeVL 32/2012 vp). Päätöksen tekeminen ei ehdotuksen mukaan perustu tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Päätöksen toimeenpanossa tapahtuva valvontatoiminta on luonteeltaan lähinnä tosiasiallista hallintotoimintaa, mutta tämä seikka ei muuta valvonnan toteuttamista koskevan päätöksen oikeudellista luonnetta oikeusturvan edellytysten kannalta.

Ehdotettu muutoksenhakukielto on esitetyt näkökohdat huomioon ottaen ongelmallinen perustuslain 21 §:ssä turvatun oikeusturvan kannalta, joten kielto on perusteltua poistaa laista. Oikeus valittaa päätöksestä määräytyisi näin ollen muutoksenhausta hallintoasioissa annetun lain mukaan. Päätöksen tekemisessä tulevat vastaavasti sovellettavaksi hallintolain säännökset, joita noudatetaan hallintopäätöstä valmisteltaessa ja tehtäessä.

Tekninen valvonta

Teknistä valvontaa koskeva ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta, koska teknisen valvonnan käyttö merkitsee puuttumista yksityiselämän suojaan. Ehdotus ei kuitenkaan laajentaisi perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 20/2005 vp) säädettyjä nykyisiä toimivaltuuksia teknisen valvonnan käyttöön, vaan siinä lähinnä täsmennetään sen toteuttamista. Ehdotetun kaltaiselle teknisen valvonnan toteuttamiselle on myös hyväksyttävät perusteet vankilaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Tietosuoja

Ehdotukseen sisältyvät säännökset, jotka koskevat rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä ja tietojen käyttötarkoitusta valvonta- ja toimintarekisterin sekä turvallisuustietorekisterin osalta. Siinä ehdotetaan säädettäväksi myös Rikosseuraamuslaitoksen henkilötietojen luovuttamisen perusteista.

Arvioinnin lähtökohtana ovat tältä osin rikosasioiden tietosuojadirektiivin sisältämä sääntely, joka ei kuitenkaan perustuslakivaliokunnan arvion mukaan ole niin yksityiskohtaista, että se muodostaisi riittävän säännöspohjan perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tällaisissa perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava valiokunnan aiemman sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (PeVL 14/2018 vp, PeVL 26/2018 vp). Ehdotettuun sääntelyyn ei sisälly tältä kannalta arvioituna ongelmallisia piirteitä.