Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Asia: HE 6/2020 vp vankeusaikaisen rikollisuuden estämisen ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä kirjallisena lausuntona hallituksen esityksestä 6/2020 vp esitän kunnioittaen seuraavaa:

1. Yleistä

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä sanouduttiin selkeästi irti sellaisesta käsityksestä, että tietyn ihmisryhmän perusoikeuksia voitaisiin suoraan rajoittaa erityisen vallanalaisuussuhteen tai laitosvallan perusteella. Siten esimerkiksi vankien perusoikeuksien rajoittamisen katsottiin edellyttävän lakia, jonka säätämisjärjestys riippuu rajoituksen sisällöstä ja asteesta. Vapaudenmenetys ei sellaisenaan muodosta myöskään perustetta rajoittaa henkilön muita perusoikeuksia. Jos tarve henkilön muiden perusoikeuksien rajoittamiseen 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, 49, PeVL 20/2005 vp, s. 2).

Hallituksen esitykseen sisältyy useita säännösehdotuksia, jotka merkitsevät vankien ja tutkintavankien luottamuksellisen viestin suojan (PL 10 § 2 ja 4 mom.) tuntuvaa rajoittamista (1. lakiehdotuksen 12 luvun 2, 5, 7 ja 8 § sekä 2. lakiehdotuksen 8 luvun 2, 5 ja 7 §). Tältä osin ehdotetaan muutettavaksi nykyisen vankeuslain ja tutkintavankeuslain säännöksiä, jotka on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 34/2014 vp; ks. myös PeVL 20/2005 vp, PeVL 59/2006 vp). Kyseiset muutokset ovat perusoikeuksien näkökulmasta puhtaasti muodollisia, eivätkä ne merkitse nykytilanteeseen verrattuna uusia tai aikaisempia laajempia luottamuksellisen viestin suojan rajoituksia.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on varsin yksityiskohtaisesti käsitelty kolmannen lakiehdotuksen säännöksiä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen suojan näkökulmasta (HE, s. 46-49). Kyseinen lakiehdotus merkitsisi nykysääntelyyn verrattuna suhteellisen vähäisiä muutoksia tietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin ja omalta osaltani voin yhtyä hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa omaksuttuun kantaan tältä osin.

Olen seuraavassa rajoittanut tarkastelun koskemaan aikaisempaan verrattuna uusia, hallituksen esitykseen sisältyviä perusoikeusrajoituksia.

2. Maksukortin käytön valvonta

Vankeuslain 9 luvun 3 a §:ään ehdotetaan otettavaksi uudet säännökset maksukortin käytön valvonnasta. Sen mukaan tutkintavangille annetun Rikosseuraamusviraston hyväksymän maksukortin käyttöä voidaan valvoa tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavien maksutapahtumien havainnoimiseksi siten, että valvonta kohdistetaan yksinomaan maksutapahtumien lukumäärään ja rahamäärään. Jos tällaisessa valvonnassa havaitaan tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavia maksutapahtumia tai jos se on muusta syystä tarpeen, maksukortin käyttöä voidaan tapauskohtaisen päätöksen perusteella valvoa siten, että valvonta kohdistetaan kaikkiin maksukortin käyttöä koskeviin tietoihin. Edellytyksenä on, että valvonta on tarpeen rikoksen estämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Päätös voidaan tehdä enintään kuukaudeksi kerrallaan. Vastaavat säännökset sisältyvät ehdotettuun tutkintavankeuslain 5 luvun 3 a §:ään.

Ehdotetut säännökset maksukortin käytön valvonnasta merkitsevät puuttumista perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan. Ymmärtääkseni maksukortin käytön valvonta voi merkitä myös puuttumista perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen, jonka rajoitusedellytyksistä on säädetty tyhjentävästi perustuslain 10 §:n 4 momentissa. Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen mukaan ehdotuksella on ”yhtymäkohtia” myös omaisuuden suojaan (HE, s. 45). Nähdäkseni rajoituksen yhteys perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvattuun omaisuuden suojaan on kuitenkin niin etäinen, ettei se edellytä erityistä perustuslaillisuusarviota.

Hallituksen esityksessä maksukortin valvontaa koskevaa ehdotusta perustellaan sillä, että se on välttämätöntä sen varmistamiseksi, ettei maksukorttia voida käyttää rikolliseen toimintaan

(HE, s. 45). Itse pykälässä valvonta kytketään rikosten estämisen lisäksi vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseen taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojaamiseen. Viimeksi mainittu perustelu valvonnalle kytkeytyy suoraan perustuslain 7 §:n 1 momentissa perusoikeutena säädettyyn henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Myös rikosten estämistarkoitusta ja vankilajärjestystä uhkaavan vaaran torjumista voidaan sinänsä pitää tällaisessa kontekstissa yksityiselämän suojan hyväksyttävinä rajoitusperusteina.

Säännösten muotoilun osalta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 10 §:n mukaan lailla voidaan säätää ”välttämättömistä rajoituksista” viestin salaisuuteen muun muassa vapaudenmenetyksen aikana. Perustuslaissa asetetaan siten tältä osin rajoituksille välttämättömyysvaatimus. Ehdotetun vankeuslain 9 luvun 3 a §:n 2 momentin mukaan edellytyksenä on, että valvonta on ”tarpeen” rikosten estämiseksi jne. Vaikka kyse on osittain semanttisesta erosta, olisi perusteltua, että myös yksittäiseen päätökseen perustuva maksukortin valvonta sidottaisiin sekin jo sanamuodoltaan rajoituksen välttämättömyyteen. Terminologinen ero ei käytännössä olisi käsitykseni mukaan kovinkaan merkittävä, sillä vankeuden ja tutkimusvankeuden kontekstilla on oma merkityksensä arvioitaessa rajoituksen välttämättömyysedellytyksen täyttymistä.

Kolmannen lakiehdotuksen 29 a §:n mukaan Rikosseuraamuslaitoksella olisi oikeus saada salassapitosäännösten estämättä maksukortin myöntäneeltä tai maksun välittäjänä toimivalta maksulaitokselta välttämättömät tiedot maksukortin käytön hallinnointia varten sekä maksutapahtumien valvontaa varten. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt vakiintuneesti, että jos tietosisältöjä, joita tietojensaantioikeus tai tietojenluovuttamismahdollisuus koskee, ei ole laissa yksilöity, sääntelyyn on pitänyt sisällyttää vaatimus tietojen välttämättömyydestä jonkin tarkoituksen kannalta (ks. esim. PeVL 19/2012 vp, s. 3-5). Ehdotuksessa ei ole tällaista tietosisältöjen tyhjentävää luetteloa, mutta tietojensaantioikeus on sidottu perustuslakivaliokunnan käytännössä edellytetyllä tavalla välttämättömyysvaatimukseen. Tässä tapauksessa katson, että tämä seikka yhdessä sen kanssa, että tietojenluovutusvelvollisuus kohdistuisi maksukortin myöntäneeseen tai maksun välittäjänä toimivaan maksulaitokseen, rajaa perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen suojan kannalta riittävästi Rikosseuraamuslaitoksen tietojensaantioikeutta.

Arvioni mukaan ehdotetut maksukortin valvontaa koskevat säännökset ovat säädettävissä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

3. Tekninen valvonta vankilassa

Vankeuslain 16 luvun 1 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi teknisestä valvonnasta vankilassa. Tutkintavankeuslain 11 luvun 1 §:ään ehdotetaan sisällytettäväksi viittaussäännös kyseiseen vankeuslain pykälään. Ehdotetun säännöksen mukaan vankilan alueen ja tilojen valvontaan voidaan käyttää teknistä valvontaa vankilan järjestyksen, vankilassa pitämisen varmuuden ja vankien ja muiden henkilöiden turvallisuuden ylläpitämiseksi sekä karkaamisen tai avolaitoksesta luvatta poistumisen ja rikoksen estämiseksi.

Tekninen valvonta käsittäisi teknisellä laitteella tapahtuvan kuvan katselun ja tallentamisen. Teknistä valvontaa ei kuitenkaan saa käyttää vankien asuinselleissä, WC-tiloissa, pukeutumistiloissa tai muissa vastaavissa paikoissa.

Ehdotettua teknistä valvontaa koskevaa säännöstä on arvioitava perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän suojan rajoituksena, joka vankilaolosuhteissa on luonnollisesti normaalielämää rajatumpi vankeusrangaistukseen itsessään sisältyvän valvonnallisen elementin vuoksi. Tämä havainto on eri asia kuin rajoituksen johtaminen suoraan laitosvallan käsitteestä. Valvonnallisen elementin sisältyminen vankeusrangaistukseen ei poista tarvetta säätää teknisestä valvonnasta laissa. Sen merkitys liittyy nimenomaisesti rajoituksen oikeasuhtaisuuden punnintaan, jossa painoarvoa voidaan antaa teknisen valvonnan suorittamiseen vankeusrangaistuksen ja tutkintavankeuden yhteydessä. Säännöksessä lueteltuja perusteita teknisen valvonnan ulottamiseen vankilan alueeseen ja tiloihin voidaan pitää tällaisessa kontekstissa hyväksyttävinä perusoikeuksien rajoitusperusteina. Oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta pidän olennaisena, että vankien asuinsellit ja vankilan sosiaalitilat on suljettu säädösperusteisesti teknisen valvonnan ulkopuolelle.

Edellä olevin perustein katson, etteivät ehdotetut säännökset teknisestä valvonnasta vankilassa ja niiden ulottaminen koskemaan myös tutkintavankeutta muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiksi.

Vantaalla 16.6.2020

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori, Turun yliopisto