Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle vankeusaikaisen rikollisuuden estämiseksi ja laitosturvallisuuden ylläpitämisen tehostamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 6/2020 vp). Valiokunta pyysi arviota esitykseen sisältyvistä muutoksenhakukielloista. Esitän kunnioittavasti seuraavaa:

1 Lakiehdotukseen sisältyvät muutoksenhakukiellot

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi maksukortin käytön valvonnasta. Hallituksen esityksessä esitetään, että vankeuslain 9 lukuun ja vastaavasti tutkintavankeuslain 5 lukuun lisätään säännös, jonka mukaan Rikosseuraamuslaitoksen hyväksymän maksukorttitilin käyttöä valvottaisiin. Valvonta kohdistuisi yhtäältä tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavaan maksuliikenteeseen yleisesti, jolloin valvonta olisi automatisoitua ja valvonta kohdistuisi yksinomaan maksutapahtumien lukumääriin ja varallisuusarvoihin, jolloin henkilön yksilöinnin mahdollistavia tietoja ei käytettäisi. Toisaalta maksukorttitilin valvonta voisi nimenomaisen päätöksen perusteella kohdistua yksittäisen vangin yksityiskohtaisempaan maksukorttitilin tietojen valvontaan. Yksityiskohtaisempi valvonta olisi mahdollista yleisen massaluonteisen valvonnassa tehtyjen havaintojen perusteella tai jos se muusta on tarpeen. Muu syy voisi tulla kyseeseen esitutkintaviranomaisten toimenpiteiden johdosta (HE 6/2020 vp, s. 24) tai Rikosseuraamuslaitoksen muun toiminnan yhteydessä ilmenneeseen perusteeseen (HE 6/2020 vp, s. 35). Maksukorttitilitapahtumien valvontaa koskeva päätös edellyttää aina sitä, että valvonta olisi tarpeen rikoksen estämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Päätös voidaan tehdä enintään kuukauden määräajaksi kerrallaan.

Ehdotuksen mukaan maksukortin käytön yksilöllistä valvontaa koskevasta päätöksestä ei saa vaatia oikaisua eikä valittaa. Hallituksen esityksessä muutoksenhakukieltoa perustellaan perustuslakivaliokunnan aikaisemmalla linjauksella, joka koski vankien kirjeenvaihdon tai puhelimen käytön valvontaa koskevia päätöksiä, joista ei saa hakea oikaisua tai valittaa. Perustuslakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa (PeVL 34/2014 vp, s. 5) hallituksen esityksessä (HE 45/2014 vp) esitettyjä perusteluja muutoksenhakukielloille pidettiin hyväksyttävinä ja asianmukaisina (hallituksen esityksessä muutoksenhakukieltoa perusteltiin sillä, että kirjeenvaihdon ja puhelimen käytön valvonta jättää viranomaiselle laajan harkintavallan, jossa turvallisuusnäkökohdilla on suuri merkitys). Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä (HE 6/2020 vp, s. 24) maksukorttitilin yksilöityä valvontaa koskevan päätöksen muutoksenhakukieltoa perustellaan sillä, että kyseessä on kirjeenvaihtoon ja puhelimen käytön valvontaan rinnastuvasta valvonnasta, jossa valvonta jättää viranomaiselle laajan harkintavallan, jossa turvallisuusnäkökohdilla on suuri merkitys. Näin ollen muutoksenhakukielto olisi perusteltu myös maksukorttitilin valvontaa koskevan päätöksen osalta.

Hallituksen esityksessä esitetyt perustelut muutoksenhakukielloille ovat varsin niukat ja pääosin tyydytään viittaamaan perustuslakivaliokunnan aiemmin hyväksymiin tulkintoihin vankeuslain muutoksenhakusäännöksistä.

2 Muutoksenhakukiellot perustuslain 21 §:n ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan näkökulmista

2.1 Yleiset tulkintalinjat

Muutoksenhakukieltoa on ensiksi arvioitava perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta, joka turvaa jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 68/2014 vp, s. 3/I).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 21 §:n 1 momentin ilmaus ”oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevasta päätöksestä” liittyy Suomen oikeuden mukaan oikeuksiksi ja velvollisuuksiksi tarkoitettuihin seikkoihin. Mikä tahansa yksilön kannalta myönteinen viranomaistoimi ei kuitenkaan ole yksilön oikeutta koskeva päätös perustuslain mielessä. Perustuslain kannalta on edellytyksenä, että lainsäädännössä on riittävän täsmällinen perusta oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille. Myös säännökset ns. subjektiivista oikeutta harkinnanvaraisempienkin oikeuksien tai etuuksien myöntämisedellytyksistä voivat sinänsä muodostaa riittävän täsmällisen perustan perustuslain 21 §:n 1 momentissa tarkoitettuna oikeutena pidettävän suhteen syntymiselle yksilön ja julkisen vallan välille (PeVL 51/2010 vp, s. 2, PeVL 42/2010 vp, s. 4/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4-5, PeVL 12/1997 vp, s. 1/II). Tällaista perustetta ei kuitenkaan yleensä synny, jos etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan viranomaisen harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista (PeVL 63/2010 vp, s. 2/II, PeVL 16/2000 vp, s. 4/II). Tällöinkin voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi (PeVL 10/2009 vp, s. 4/II, PeVL 46/2002 vp, s. 9/II) sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi (PeVL 30/2005 vp, s. 5/I).

Perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 20/2005 vp, s. 8/I). Valiokunta on pitänyt välttämättömänä, että muutoksenhakurajoitukset perustellaan riittävällä tavalla eduskunnalle annettavissa hallituksen esityksissä (ks. PeVL 10/2012 vp, s. 7/II).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) 6(1) artikla turvaa jokaiselle oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan tai velvollisuuksistaan (*civil rights and obligations*). EIS 6(1) artiklan on tulkittu turvaavan jokaiselle pääsyn tuomioistuimeen, kun päätös koskee hänen oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan. EIS 6(1) artiklaa voidaan rajoittaa esimerkiksi muutoksenhakukielloilla, mutta tällöin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on korostanut lailla säätämisen vaatimuksen ja hyväksyttävän perusteen lisäksi rajoituksen välttämättömyyttä ja oikeuden ydinalueen koskemattomuuden vaatimusta (ks. esim. *Vilho Eskelinen ym.* v. *Suomi*, 63235/00, 19.4.2007, suuri jaosto, kohta 61).

EIS 6(1) artiklan soveltamiskäytäntö on ollut dynaamista ja oikeuskäytännössä on korostettu sopimuksessa turvattujen oikeuksien käytännöllisyyttä ja tehokkuutta. EIT lähti oikeuskäytännössään pitkään siitä, että jos viranomaisella on laaja harkintavalta, niin asia jää oikeusturvasäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Kuitenkin viimeaikainen EIT:n oikeuskäytäntö osoittaa linjan muuttuneen. EIT painottaa nykyisin sitä, mistä asiassa on kyse ja mikä on sen oikeuden luonne, josta asiassa on perimiltään kyse. Myös valtion laaja-alaiseen harkintaan kuuluvat sosiaalisia etuuksia koskevat päätökset kuuluvat nykyisin EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan (ks. esim. *Letinčić* v. *Kroatia*, 7183/11, 3.5.2016).

EIT:n oikeuskäytännöstä löytyy verrattain paljon vankien oikeusturvaan liittyviä ratkaisuja. EIT on katsonut, että vankeuden aikana tehdyt rajoitukset esimerkiksi läheisten tapaamiseen kuuluvat EIS

6(1) artiklan soveltamisalaan (ks. esim. *Gülmez* v. *Turkki*, 16330/02, 20.3.2008). Lisäksi löytyy ratkaisuja, joissa vangin kirjeenvaihtoa ja puhelimen käyttöä rajoitettiin ja nämä rajoituspäätökset kuuluivat EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan (*Ganci* v. *Italia*, 41576/98, 30.10.2003, *Musumeci* v. *Italia*, 33695/96, 11.1.2005 ja *Enea* v. *Italia*, 74912/01, 17.9.2009, suuri jaosto). Lisäksi EIT on katsonut, että vangin rahallisiin oikeuksiin liittyvät puuttumiset kuuluvat EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan (ks. *Ganci* v. *Italia*, 41576/98, 30.10.2003 ja *Enea* v. *Italia*, 74912/01, 17.9.2009, suuri jaosto).

EIT on suoraan todennut, että sen oikeuskäytännössä on tapahtunut muutos ja vankien henkilökohtaisiin oikeuksiin kohdistuvat rajoitustoimenpiteet lähtökohtaisesti kuuluvat EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan (ks. *de Tommaso* v. *Italia*, 43395/09, 23.2.2017, suuri jaosto, kohta 151 ja *Alexandre* v. *Portugali*, 33197/09, 20.11.2012, kohta 51).

EIT:n oikeuskäytännöstä löytyy tapaus, jossa vangilla ei ollut muutoksenhakuoikeutta eikä täten pääsyä tuomioistuimeen päätöksestä, jolla rajoitettiin vangin yhteydenpitoa perheenjäseniin ja vangin rahan käyttöä. EIT on tässä nimenomaisessa tapauksessa linjannut, että päätökseen, jolla rajoitetaan (mitä tahansa) vangin henkilökohtaisia oikeuksia, täytyy lähtökohtaisesti voida olla mahdollista hakea muutosta tuomioistuimesta rajoitusten luonteen ja niiden mahdollisten haittavaikutusten vuoksi (*Enea* v. *Italia* (2009), kohta 106: ”Any restriction affecting these individual civil rights must be open to challenge in judicial proceedings, on account of the nature of the restrictions […] and of their possible repercussions […]”). Tämä linjaus on toistettu myös tuoreemmassa suuren jaoston ratkaisussa *de Tommaso* v. *Italia* ((2017), kohta 149). Painoarvoa tulee antaa *rajoittamistoimenpiteiden luonteelle* (mitä oikeutta rajoitetaan ja kuinka vahvasti rajoitetaan: rajoitetaanko esimerkiksi läheisten tapaamista tiettyyn lukumäärään per kuukausi vai onko kirjeenvaihdon ja puhelimen käytön valvonta luonteeltaan jatkuvaa) ja *rajoittamisesta aiheutuville haittavaikutuksille*. Tämäntyyppisen punninnan avulla EIT on nähnyt, että on mahdollista saavuttaa kohtuullinen tasapaino vangin oikeuksille vankilaolosuhteiden luomissa rajoissa (ks. *Enea* v. *Italia* (2009), kohta 106).

Päätökset vankien henkilökohtaisten oikeuksien rajoittamisesta kuuluvat siis lähtökohtaisesti EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan. Tämän jälkeen arvioitavaksi tulee, onko EIS 6(1) artiklaa loukattu, kun muutoksenhakuoikeutta on rajoitettu. EIT korostaa, että valtioilla on harkintamarginaaliin kuuluva oikeus tehdä rajoituksia EIS 6(1) artiklassa turvattuihin oikeuksiin. Kuitenkaan rajoitukset eivät saa rajoittaa tai vähentää yksilön pääsyä tuomioistuimeen tavalla, joka osuu tämän oikeuden ytimeen (ks. esim. *Gülmez* v. *Turkki* (2008), kohta 35: “The State has a margin of appreciation in making such regulations but the limitations applied must not restrict or reduce the access left to the individual in such a way as to impair the essence of this right”.)

2.2 EIS 6(1) artiklan vaatimukset käsiteltävinä olevissa muutoksenhakukielloissa

Maksukorttitilin käytön yksityiskohtaisella valvonnalla on kiistatta vaikutuksia vangin henkilökohtaisiin oikeuksiin. Tämä huomioidaan myös hallituksen esityksessä, jossa käsitellään maksukorttitilin valvonnan suhdetta vangin yksityisyydensuojaan ja omaisuudensuojaan (HE 6/2020 vp, s. 45). EIT:n oikeuskäytännön valossa lienee selvää, että maksukorttitilin käytön valvontaa koskeva päätös kuuluu EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan ja hallituksen esityksessä maksukortin valvontaa koskevan päätöksen muutoksenhakukieltoa olisi tullut arvioida kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden (erityisesti EIS 6(1) artiklan) näkökulmasta.

Vangin oikeusturvaa koskevien yleisten tulkintaperiaatteiden selvittämisen jälkeen keskeinen kysymys on, *miltä nyt käsiteltävänä olevassa lakiesityksessä ehdotetut muutoksenhakukiellot näyttäytyvät yllä mainittujen EIS 6(1) artiklasta johtuvien periaatteiden valossa.*

EIT:n oikeuskäytännössä on selkeästi linjattu, että kun vangin henkilökohtaisia oikeuksia rajoitetaan, henkilöllä täytyy lähtökohtaisesti olla mahdollisuus hakea muutosta rajoittamista koskevaan päätökseen. EIT:n oikeuskäytännön näkökulmasta on selvää, että esimerkiksi tapaamisoikeuden ja puhelimen käytön rajoitukset samoin kuin vangin rahankäyttöön liittyvät rajoitukset kuuluvat EIS 6(1) artiklan soveltamisalaan. EIS 6(1) artiklan turvaamat oikeudet eivät ole absoluuttisia, vaan EIS 6(1) artiklan suojaamia oikeuksia voidaan rajoittaa. Huomio EIS 6(1) artiklan suojaamien oikeuksien rajoittamisessa on kuitenkin kiinnitettävä yleisiin rajoittamisedellytyksiin. Tässä tapauksessa on selvää, että lailla säätämisen vaatimus samoin kuin hyväksyttävän perusteen vaatimukset täyttyvät. Rajoitusten on näiden lisäksi oltava välttämättömiä ja ne eivät saa kohdistua turvatun oikeuden ydinalueelle.

Painoarvoa tulee EIT:n linjausten mukaan antaa rajoittamistoimenpiteiden luonteelle (mitä oikeutta rajoitetaan ja kuinka vahvasti rajoitetaan: rajoitetaanko esimerkiksi läheisten tapaamista tiettyyn lukumäärään per kuukausi vai onko kirjeenvaihdon ja puhelimen käytön valvonta luonteeltaan jatkuvaa) ja rajoittamisesta aiheutuville haittavaikutuksille. Arvioinnissa keskeistä on löytää kohtuullinen tasapaino vangin oikeuksille vankilaolosuhteiden luomissa rajoissa.

Tässä tapauksessa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksenhakukieltoa päätökseen, joka koskee vangin maksukorttitilin käytön yksilöllistä valvontaa. Hallituksen esityksestä ei täysin ilmene, mitä kaikkea maksukorttitilin valvonta paljastaa ja kuinka yksityiskohtaista valvonta käytännössä on. Automatisoidusta yleisestä maksukorttitilien valvonnasta sanotaan, että valvonta perustuu yksinomaan maksutapahtumien lukumääriin tai varallisuusarvoihin. Yleisessä maksukorttivalvonnassa henkilön yksilöinnin mahdollistavia tietoja ei käytettäisi, kun taas yksittäisten maksutapahtumien valvonta olisi ymmärtääkseni varsin yksityiskohtaista, jossa maksulaitos antaa salassapitovelvollisuuden estämättä tietoja Rikosseuraamuslaitokselle. Rajoitustoimenpide kohdistuu kiistatta vangin yksityiselämän suojaan ja omaisuuden suojaan. Keskeistä on sen selvittäminen, puututaanko yksityiskohtaisella valvonnalla yksityisyydensuojan ydinalueelle kohdistuviin kysymyksiin (kuten esimerkiksi terveystietoihin rinnastettaviin seikkoihin). Päätös maksukorttitilin valvonnasta tehdään aina kuukaudeksi kerrallaan, joten valvonta ei olisi luonteeltaan jatkuvaa.

Rajoittamisesta aiheutuvat haittavaikutukset liittyvät yksityiselämän suojan ja omaisuuden suojan puuttumiseen. Haittavaikutuksina EIT on nähnyt esimerkiksi sen, jos rajoittamistoimenpiteen seurauksena yhteydet perheenjäseniin ovat huonontuneet tai katkenneet. Hallituksen esityksessä täytyisikin pohtia, mitä haittavaikutuksia maksukorttitilin käytön valvonnalla on yksityisyyden suojan ja omaisuuden suojan näkökulmista.

Hallituksen esityksessä arvioidaan ainoastaan maksukorttitilin valvonnan välttämättömyyttä, mutta ei muutoksenhakukiellon välttämättömyyttä. Rajoitusedellytykset olisi käytävä perusteellisesti läpi myös vangin oikeusturvaa rajoitettaessa.

3 Johtopäätökset

Nykyiset vankeuslain muutoksenhakukiellot koskevat esimerkiksi päätöksiä, joilla rajoitetaan yhteydenpitoa vangin lähiomaisiin (esim. tapaamisoikeuden rajoitukset ja puhelimen ja kirjeenvaihdon valvonta). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 34/2014 vp) ko. muutoksenhakukiellot hyväksyttiin. Kuitenkaan perustuslakivaliokunta ei arvioinut ko. muutoksenhakukieltoja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa.

Nähdäkseni nykyisissä vankeuslain muutoksenhakukielloissa voi olla ongelmia nimenomaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan vankien oikeusturvaan liittyvän oikeuskäytännön näkökulmasta. Esimerkiksi muutoksenhakukiellot koskien päätöksiä lasten ja lähiomaisten tapaamisesta voivat olla ongelmallisia EIS 6(1) artiklan näkökulmasta. Nähdäkseni vankeuslain nykyiset muutoksenhakukiellot täytyisikin arvioida uudelleen EIS 6(1) artiklan vaatimusten valossa.

Nyt käsillä oleva vangin maksukorttitilin valvontaa koskevan päätöksen muutoksenhakukielto näyttäytyy ongelmalliselta EIS 6(1) artiklan oikeuskäytännön valossa. Maksukorttitilin valvonnassa puututaan henkilön yksityiselämän suojaan ja omaisuuden suojaan, jolloin lähtökohtaisesti muutoksenhaku täytyy olla olemassa. Hallituksen esityksessä ei arvioida muutoksenhakukiellon välttämättömyyttä lainkaan. Lisäksi muutoksenhakukielto evää pääsyn tuomioistuimeen kokonaan, jolloin rajoitusta täytyy arvioida EIS 6(1) artiklan ydinalueen näkökulmasta.

Kuopiossa 12 lokakuuta 2020

Maija Dahlberg

OTT, yliopistonlehtori