9.10.2020 EOAK/6394/2020

Perustuslakivaliokunnalle

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

Perustuslakivaliokunta pyytää vielä lisäarviota esitykseen sisältyvistä muutoksenhakukielloista.

Esityksessä ehdotetut muutoksenhakukiellot koskevat Rikosseuraamuslaitoksen vangin käyttöön antamaan maksukorttiin liittyvän tilin valvontaa. Valvonnasta ehdotetaan vankeuslain (VL) 9 lukuun uutta 3 a §:ää ja tutkintavankeuslain (TVL) 5 lukuun uutta 3 a §:ää. Ehdotetut muutoksenhakukiellot olisivat vankeuslain 20 luvun 2 §:n 7) kohdassa ja tutkintavankeuslain 15 luvun 2 §:n 3 a) kohdassa.

Ehdotettu valvonta on jaettu kahteen osaan. Ensimmäisenä vaiheena valvonnassa olisi yksinomaan maksutapahtumien lukumääriin tai varallisuusarvoihin perustuva automatisoitu valvonta (VL 9:3a.1 ja TVL 5:3a.1). Jos tässä ensivaiheen yleisvalvonnassa havaittaisiin poikkeuksellisia tapahtumia, voitaisiin tehdä yksittäistapauksellinen valvontapäätös (VL 9:3a.2 ja TVL 5:3a.2).

Esityksen mukaan automatisoitu yleisvalvonta olisi tosiasiallista hallintotoimintaa. Minulla ei ole perusteita arvioida tätä toisin. Tosiasiallinen hallintotoiminta ei lähtökohtaisesti voi olla muutoksenhaun perusteena.

Yksittäistapauksellisten valvontapäätösten osalta esityksessä ehdotetaan säädettäväksi muutoksenhakukielto. Arvioin tässä lausunnossani tätä kysymystä.

Hallituksen esityksen mukaan muutoksenhakukielto olisi perusteltavissa vastaavasti kuin muutoksenhakukielto vangin yhteydenpitoa ulkopuolelle koskeviin säännöksiin, mikä on ollut perustuslakivaliokunnan arvioitavana (PeVL 34/2014 vp). Olen aiemmassa lausunnossani perustuslakivaliokunnalle todennut, että sikäli kuin maksukortin käytön valvontaa koskeva säännös hyväksytään, on maksukortin valvonnasta annettavaan päätökseen esitetty muutoksenhakukielto nähdäkseni perusteltu perustuslain kannalta hyväksyttävästi (4.3.2020, EOAK/1487/2020).

Lausunto

Pidän ehdotettua muutoksenhakukieltoa edelleen mahdollisena viitatun PeVL 34/2014 vp valossa arvioituna. Sikäli kuin tähän linjaukseen on kohdistumassa tarkennuksia, voidaan nyt esitettyä muutoksenhakukieltoa arvioida myös kriittisemmin. Ehdotetun sääntelyn soveltamisedellytysten tarkkarajaisuuden osalta nousee myös eräitä perustuslainmukaisuuden kannalta merkityksellisiä kysymyksiä.

Tarkastelen ensin kyseessä olevan maksukorttiin liittyvän tilin luonnetta ja pankkisalaisuuden alaisten tietojen valvontaa. Tämän jälkeen arvioin muutoksenhakukieltoa suhteessa eräisiin muihin vankeuslaissa ja muissa laeissa säädettyihin tilanteisiin. Käsittelen myös valvontapäätöksen soveltamiskynnystä ja soveltamiskriteerien täsmällisyyttä.

Maksukorttijärjestelmän luonteesta ja ominaisuuksista

Vankien maksukorttijärjestelmä on ymmärtääkseni luotu ensisijaisesti sen vuoksi, että vankila maksaa maksukorttiin liittyvälle tilille vangin käyttörahan, toimintarahan tai palkan ja että vanki suljetussa vankilassa maksaa laitosmyymälästä tekemänsä ostokset tältä tililtä, maksukorttia käyttäen. Lisäksi, jos vangin omaiset tai joku muu haluaa toimittaa vangille rahaa vankilassa käytettäväksi, nämä rahat tulee toimittaa tilisiirtona maksukorttitilille, koska vankilat eivät enää ota vastaan vangeille tarkoitettua käteistä rahaa. Vanki voi halutessaan ilmoittaa maksukortin tilinumeron muillekin tahoille. Jos vanki saa esimerkiksi joitakin sosiaalietuuksia ja jos hän haluaa, hän voi ilmoittaa niiden maksajalle vankilan antamaan maksukorttiin kuuluvan tilinumeron. Velvollisuutta tähän ei ole, vaan vanki, kuten kuka tahansa muukin, voi ilmoittaa maksajalle haluamansa tilin.

Vanki voi halutessaan käyttää maksukorttia, joka tietääkseni tällä hetkellä on MasterCard-järjestelmään kuuluva käteiskortti, vankilan ulkopuolella esimerkiksi poistumisluvalla ostosten maksamiseen ja automattinostoihin kuten mitä tahansa vastaavaa korttia käytetään. Asiassa on nähdäkseni otettava huomioon, että vangilla voi luonnollisesti olla ja oletettavasti useimmiten onkin muita tilejä, joiden käytön valvontaan vankilalla ei ole, eikä esityksessä ehdoteta, eikä nähdäkseni ole perusteitakaan ehdottaa, oikeutta. Vanki voi siten olla käyttämättä vankilan hallinnoimaan maksukorttiin liittyvää tiliä vankilan ulkopuolisessa rahaliikenteessä.

Vankilan hallinnoimaan maksukorttiin liittyvä tili avataan vangin saapuessa vankilaan ja tili lopetetaan vangin vapautuessa. Kuten edellä on todettu, se on olemassa ensisijaisesti vankeusaikaista vankilan näkökulmasta välttämätöntä rahaliikennettä varten eli vangin ansioiden maksamiseksi ja laitosmyymälässä asioimiseksi. Avolaitosvankien osalta pääsäännöksi on ajateltu, että heille ei edes avata van-

keusaikaista maksukorttitiliä, vaan heidän rahaliikenteensä järjestyy heidän aiempien omien pankkitiliensä kautta.

Rikosseuraamuslaitoksen keskushallintoyksikön lakimieheltä on tätä lausuntoa varten tiedusteltu, pystyykö vanki käyttämään vankilan hallinnoimaan maksukorttiin liittyvää tiliä omien laskujensa maksamiseen tai muihin haluamiinsa tilisiirtoihin. Lakimieheltä 25.9.2020 saadun tiedon mukaan maksukorttiin liittyy CCP-portaali, eli sellainen sovellus, jota kautta voi internetissä tehdä tilisiirtoja ja maksaa laskuja. Hänen mukaansa portaali on yleisesti käytössä avovankiloissa, joissa vanki saa tunnukset ja voi käydä tietokoneella hoitamassa raha-asioitaan. Tämä edellyttää kuitenkin lupaa internetin käyttöön (vankeuslaki 12 luku 9 a §). Suljetussa vankilassa tätä mahdollisuutta ei ole, koska oikeudet CCP-portaaliin on määritelty suppeammaksi. Suljetuissa vankiloissa tilisiirrot siviiliin ja toisille vangeille tapahtuvat maksukorttisovelluksessa siten, että sovellukseen käyttöoikeudet omaava virkamies käy siellä tekemässä vangin pyynnöstä tilisiirron. Siirto edellyttää lakimiehen mukaan perusteltua syytä, millä hän viitannee seuraavassa kappaleessa käsittelemiini säännöksiin.

Vankeuslain 9 luvun 4 §:n 4 momentin ja tutkintavankeuslain 5 luvun 4 §:n 4 momentin mukaan vanki/tutkintavanki saa perustellusta syystä vankilan välityksellä toimittaa rahaa ja muita maksuvälineitä vankilan ulkopuolelle tai toiselle vangille. Tämän on laillisuusvalvontakäytännössä katsottu oikeuttavan valvomaan vain niin sanotulla vankitilillä, nykyään maksukorttiin liittyvällä tilillä, tai muutoin vankilassa olevia vangin varoja, ei vangin muuta varojen käyttöä. Vankilalla ei siis ole oikeutta muutoin kontrolloida vangin omaisuuteensa kohdistamia oikeustoimia. Vanki säilyttää tässäkin suhteessa täysivaltaisuutensa suhteessa viranomaisiin. Vankeuslain 20 luvun 1 §:n 1 momentin 9) kohdan ja tutkintavankeuslain 15 luvun 1 §:n 1 momentin 2) kohdan mukaan rahan käyttöä koskeva päätös on nykyään muutoksenhakukelpoinen. Toisin sanottuna valitusoikeus on päätöksestä, joka koskee rahan toimittamista vankilan ulkopuolelle tai toiselle vangille vankilan välityksellä.

Olen myös oikeusministeriölle hallituksen esitysluonnoksesta antamassani lausunnossa pyrkinyt hahmottelemaan vangin maksukorttitilin luonnetta ja käyttöä. Lausuntoni 28.8.2019 on julkaistu oikeusasiamiehen verkkosivuilla (EOAK/3803/2019).

Pankkisalaisuuteen ja yksityiselämän suojaan puuttumisen aste

Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut, että pankkisalaisuus ei ole yksityiselämän ydinalueeseen kuuluva seikka (PeVL 14/2002 vp, s. 4/II, PeVL 7/2000 vp, s. 4/I), mutta todennut sittemmin (PeVL 48/2018 vp), että henkilön yksityiselämästä voi muodostaa pankkitilin tilitapahtumista sitä yksityiskohtaisempi kuva, mitä suuremmassa määrin yksityisten ihmisten maksuliikenne siirtyy käteisen rahan käytöstä pankkitilin välityksellä tapahtuvaan maksuliikenteeseen. Perus-

tuslakivaliokunnan mukaan tilitapahtumista voi ilmetä suoraan jopa arkaluonteisia tietoja, kuten tietoja uskonnollisen yhdyskunnan jäsenyydestä tai terveydenhuoltopalvelujen käytöstä. Tämän johdosta luonnollisen henkilön yksityiskohtaiset tilitiedot rinnastuvat valiokunnan mielestä yksityiselämän suojan ydinalueelle kuuluviin arkaluonteisiin tietoihin.

Edellä kuvailemani maksukorttitilin luonteen ja sen vangille ”pakollisen” käytön perusteella vaikuttaa siltä, että maksukorttitilin valvonnalla ei useimmiten olisi saatavissa vastaavaa kokonaiskuvaa henkilön rahaliikenteestä ja sitä kautta yksityiselämästä, kuin muiden pankkitilien kautta voidaan saada. Lisäksi saatavissa olevat tiedot lienevät pääosaltaan sellaisia, jotka jo muutoinkin ovat Rikosseuraamuslaitoksen tiedossa. Tällaisia tietoja ovat luonnollisesti Rikosseuraamuslaitoksen vangille maksamat suoritukset ja vangin laitosmyymäläostokset. Vankilan tiedossa on yleensä sekä käytännössä tehtyjen havaintojen kautta että lakiinkin kirjatun eri yhteydenpitomuotoja koskevan tiedonsaantioikeuden perusteella se, ketkä kuuluvat vangin lähipiiriin. Usein juuri nämä henkilöt myös siirtävät vangille rahaa. Osana vangin rangaistusajan suunnitelman laatimista voidaan yhdessä vangin kanssa käydä läpi hänen taloudellista tilannettaan, jolloin vankila ilman tilin valvontaakin saa tietoja vangin tuloista tai hänen suoritettavakseen kuuluvista maksuista.

Suljetussa vankilassa olevan vangin halutessa tehdä tilisiirron maksukorttitililtä henkilökunta tulee jo tässä yhteydessä saaman tiedon tästä lupaa edellyttävästä toimenpiteestä ja siirron saajasta. Mitä vielä tulee vangin yksityiselämää koskeviin tietoihin, niin vankilan henkilökunta saa väistämättä tiedon esimerkiksi kaikesta vangille saapuvasta postista, joka voi sisältää muun muassa harrastustoimintaan, poliittiseen toimintaan tai uskonnolliseen toimintaan liittyviä julkaisuja. Näin on jo senkin vuoksi, että henkilökunta käytännön syistä väistämättä ottaa postin vastaan ja jakaa sen vangeille. Vangin uskonnonharjoittaminen hoidetaan vankilan kautta ja avulla. Samoin henkilökunta voi havaita, millaista aineistoa vanki lainaa vankilan kirjastosta. Terveydenhuolto hoidetaan käytännössä yksinomaan Vankiterveydenhuollon yksikön kautta. Rikosseuraamuslaitos ei yleensä saa siitä yksityiskohtaisia tietoja, mutta vankiterveydenhuollosta ei aiheudu vangille myöskään tilitapahtumia, jotka voitaisiin tilin valvonnassa havaita. On aivan poikkeuksellista, vaikkakaan ei mahdotonta, että vanki hankkisi vankeusaikana terveydenhoitoa omakustanteisesti ja vankilan tästä terveydenhuoltokäynnistä tietämättä.

On tietysti mahdollista, että vanki käyttää tiliä laajasti, jopa kaikessa rahaliikenteessään, ja että tilin valvonta voisi siten paljastaa Rikosseuraamuslaitokselle uusia arkaluonteisiakin tietoja, mutta käsittääkseni tämä on vangin niin halutessa myös mahdollista välttää. Näin ollen vangin maksukorttitilin mahdollisesta valvonnasta yksityiselämän suojaan kohdistuvat rajoitukset eivät välttämättä täysin rinnastu mui-

hin pankkitileihin kohdistuvasta valvonnasta aiheutuviin perusoikeusrajoituksiin.

Tältä osin katson, että vangin maksukorttitilin tilitapahtumien mahdollinen valvonta ei ainakaan yleensä merkitsisi yhtä voimakasta ja laaja-alaista viranomaisen puuttumista yksityiselämän suojaan kuin muu tilitapahtumien valvonta. Tähän vaikuttaa se, että tilin käyttö lienee yleensä tavallista pankkitiliä suppeampaa, ja se, että Rikosseuraamuslaitoksella on muutoinkin käytännön toiminnan ja lainsäädännön perusteella väistämättä laajasti tiedossa vangin yksityiselämään liittyviä seikkoja.

Suhde vankeja koskevien erinäisten päätösten muutoksenhakukelpoisuuteen

Asiassa on tarpeen huomioida, kuinka muutoksenhakuoikeutta ja muutoksenhakukieltoja on aiemmin vankeja ja tutkintavankeja koskevien hallintopäätösten ja muiden toimien osalta arvioitu ja perusteltu. Tarkastelen seuraavassa erikseen lukemis- ja kuuntelemispäätöksiä koskevia valituskieltoja, koska nyt ehdotettua maksukortin käytön valvontapäätöksen valituskieltoa perustellaan niihin viitaten. Samalla laajennan tarkastelua myös eräisiin muihin rinnasteisiin tilanteisiin.

Perustuslain 21 § ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia siinä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa. Vankien ja tutkintavankien muutoksenhakua koskeva sääntely uudistettiin muutama vuosi sitten kokonaan (HE 45/2014 vp). Tällä hetkellä vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa on useiden hallintopäätösten osalta säädetty valituskielto.

Valituskieltoa maksukorttitilin valvontaan on hallituksen esityksessä perusteltu viittaamalla vangin vankilan ulkopuolisen yhteydenpidon valvomista koskeviin edellä mainitussa muutoksenhaun kokonaisuudistuksessa säädettyihin muutoksenhakukieltoihin. Muutoksenhaku vangin kirjeenvaihdon lukemista ja puhelun kuuntelemista koskeviin päätöksiin on siis tällä hetkellä kielletty. Tätä perusteltiin aikanaan hallituksen esityksessä sillä, että vangin kirjeenvaihdon ja puhelimen käytön valvonta jättää viranomaiselle laajan harkintavallan, jossa turvallisuusnäkökohdilla on suuri merkitys (HE 45/2014 vp, s. 60–61).

Samassa hallituksen esityksessä katsottiin toisaalta myös, että muutoksenhakuoikeuden alaan kuuluvat esimerkiksi päätökset, joilla puututaan vangin perusoikeuksiin tai joilla hänelle lähtökohtaisesti vankilassa kuuluvia oikeuksia rajoitetaan (HE 45/2014 vp, s. 29). Edelleen todettiin, että muutoksenhakukielto säädettäisiin koskemaan päätöksiä tai viranomaistoimia, joiden osalta kysymys ei ole oikeudeksi katsottavasta asiasta, vaan viranomaisen laajaan tarkoituksenmukaisuusharkintaan perustuvasta etuudesta. Muutoksenhaun ulkopuolelle rajattiin niin sanottu tosiasiallinen hallintotoiminta. Esityksessä silti to-

dettiin, että tosiasiallinen hallintotoimintakin voi sisältää julkisen vallan käyttöä, jolla puututaan yksilön perusoikeuksiin. Esimerkiksi virkamiehen käyttämät voimakeinot ovat tällaista tosiasiallista julkisen vallan käyttöä, joka ei välttämättä sisällä erillistä hallintopäätöstä (s. 30).

Perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotetut muutoksenhakukiellot eivät olleet perustuslain 21 §:n 1 momentin kannalta ongelmallisia PeVL 34/2014 vp, s. 5 – HE 45/2014 vp). Useimmat nyt voimassa olevat muutoksenhakukiellot ovatkin yleisperusteluissa kuvatun kaltaisia (s. 29–30).

Kuitenkin nähdäkseni on mahdollista katsoa, että yleisperusteluissa todettu soveltuu huonosti vangin laitoksen ulkopuolelle tapahtuvan yhteydenpidon valvomista koskeviin päätöksiin kuten kirjeenvaihdon lukemiseen ja puhelun kuuntelemiseen liittyviin muutoksenhakukieltoihin. Kiellot vaikuttavat jopa jossain määrin ristiriitaisilta yleisperustelujen kanssa, koska lukemis- ja kuuntelemistilanteissa kiistatta puututaan vangin perusoikeuksiin ja rajoitetaan hänelle lähtökohtaisesti vankilassa kuuluvia oikeuksia. Kyse on nyt keskeisesti tämän puuttumisen merkityksen/voimakkuuden arvioinnista – ja suhteuttamisesta ehdotukseen maksukortin käytön valvontapäätöksen valituskiellosta.

> Vertailevassa mielessä voidaan panna merkille, että yhteydenpidon rajoittamista koskevista päätöksistä on säädetty valitusoikeus lastensuojelulain 89 §:n 3 momentissa ja mielenterveyslain 24 §:n 1 momentissa. Vaikka lait mahdollistavat myös pidemmälle menevät puuttumiset, niiden mukaan valitusoikeus koskee myös yksin lukemispäätöstä. Ymmärtääkseni myös lastensuojelulain ja mielenterveyslain po. säännösten taustalla ovat ainakin osittain turvallisuusnäkökohdat. Vankeuslaissa vastaavantyyppisessä lukemistilanteessa on päädytty päinvastaiselle kannalle. Perusoikeuksiin puuttumisen kannalta vankeuslain sääntely ei vaikuta täysin johdonmukaiselta.
>
> Todettakoon myös, että joissain tilanteissa valitusmahdollisuus hallinto-oikeuteen voi olla olemassa myös, vaikka po. toimesta ei ole lainkaan säädetty laissa. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksessä KHO 2018:8 kehitysvammaisen henkilön yhteydenpitoa oli rajoitettu laissa sääntelemättömällä rajoitustoimenpiteellä. Toimenpiteellä puututtiin yksityiselämän ja perhe-elämän suojaan. Vaikka toimintamallia ei voitukaan pitää valituskelpoisena päätöksenä, tuli siitä voida valittaa hallinto-oikeuteen. KHO:n mukaan ”yhteydenpidon rajoitusten laissa sääntelemättömyyden vuoksi asiassa ei ollut edellytyksiä tuomioistuimessa tarkemmin ratkaista, mitkä rajoitukset tapauksessa olisivat saattaneet olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviä ja välttämättömiä”. Lopputuloksena korkein hallinto-oikeus katsoi, että palvelupäälliköllä ei ollut ollut oikeutta rajoittaa yhteydenpitoa toimintamallissa tarkoitetuilla tavoilla (vastaavasti KHO 2013:142).

Perusoikeutena turvattuja oikeuksia rajoitetaan vankilan vankeihin kohdistamassa valvonnassa usein. Näin on siis sekä nyt kyseessä olevan tilien valvonnan osalta että edellä mainittujen kirjeenvaihdon ja puhelujen valvonnan osalta. Sen lisäksi että valvonta voi kohdistua yksityiselämän suojaan ja luottamuksellisen viestin suojaan, muissa tilanteissa puututaan usein myös henkilökohtaiseen koskemattomuuteen esimerkiksi silloin, kun tavoitteena on valvoa vankien päihteettömyyttä tai estää päihdyttävien aineiden tai luvattomien esineiden kulkeutuminen vankilaan. Muutoksenhakuoikeus perusoikeusrajoituksiin vaihtelee vankeuslaissa ja tutkintavankeuslaissa toimenpiteittäin.

Osa syvästikin vangin perusoikeuksiin puuttuvista toimenpiteistä on luokiteltu tosiasiallisiksi hallintotoimiksi, joista ei tehdä hallintopäätöstä ja joihin ei siten ole mahdollista hakea muutosta. Tämän tyyppisten toimenpiteiden osalta ei ole katsottu olevan tarpeen eikä syytä säätää muutoksenhakukieltoa (esim. PeVL 17/2018 vp, s. 10). Tällaisina toimenpiteinä on vankien osalta pidetty esimerkiksi henkilöntarkastusta ja henkilönkatsastusta sekä päihteettömyyden valvontaan liittyviä testejä.

Sen sijaan esimerkiksi vangin tarkkailua ja eristämistarkkailua sekä erillään pitämistä koskeviin päätöksiin on mahdollista hakea muutosta. Jos vielä palaan edellä puhuttuun, minun on hieman vaikea nähdä perusteita rajata kirjeenvaihdon ja puheluiden valvonta eli lukeminen tai kuunteleminen, joissa viestin koko sisältö tulee viranomaisen tietoon, muutoksenhaun ulkopuolelle, siinä kun tarkkailua ym. koskeviin päätöksiin voi hakea muutosta.

> Rinnastus vankeuslain tarkoittamaan henkilönkatsastukseen ei varsinaisesti helpota arviointia. Henkilönkatsastusta pidetään luonteeltaan tosiasiallisena hallintotoimintana, mutta silti siitä tulee tehdä erillinen päätös (vankeuslain 16 luvun 9 §:n 3 momentti). Henkilönkatsastusta ei mainita vankeuslain 20 luvun 1 §:n listalla muutoksenhakukelpoisista päätöksistä, eikä sitä ole oikeuskäytännössä tiettävästi pidetty 20 luvun 1 §:n 1 momentin 16-kohdan yleissäännöksen kautta valitettavissa olevana asiana. Henkilönkatsastuspäätöksestä ei toisin sanoen voi valittaa (ks. myös HE 45/2014 vp, s. 61). – Tyypillisesti tosiasiallisen hallintotoiminnan esimerkkeinä esitetään opettaminen ja sairaanhoito, joissa kukaan ei päätä mitään, ainakaan oikeudellisilla perusteilla, vaan toimii konkreettisesti. Voimakeinojen käyttö on myös helppo ymmärtää tosiasiallisena toimintana, vaikka sille on paljonkin erilaisia kynnyksiä laissa, koska siinä yleensä toimitaan välittömästi, ilman erillisiä päätöksiä. Voitaneen ajatella, että mitä kauemmas päätöksenteko ajallisesti menee toimenpiteestä, mitä enemmän laissa on asetettu oikeudellisia edellytyksiä ja mitä syvemmälle perusoikeuksiin kajotaan, sitä vähemmän olisi lähtökohtaisia perusteita katsoa kyseen olevan tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, vaikka johonkuhun lopulta konkreettisesti kohdistettaisiinkin jokin toimenpide. Julkisen vallan käytön kohdalla on

monesti perusteltua jo oikeusturvan vuoksi saada hakea muutosta edes jälkikäteen. Kuten todettu, esimerkiksi eristämistarkkailu ja tarkkailu ovatkin muutoksenhaun piirissä ja jo niiden alusta alkaen eikä vasta toimenpiteen pitkittyessä.

Maksunkortin käytön valvontaan ehdotetun valituskiellon arviointi vankeuslain muun sääntelyn valossa ei mielestäni anna ehdotuksen perustuslainmukaisuuden osalta yksiselitteistä vastausta suuntaan tai toiseenkaan. Vertailukohtana oleva sääntely, johon myös PeVL 34/2014 vp liittyy, ei ole kaikin osin itsessään täysin ”linjakasta”. Kuitenkin voidaan sanoa, että maksukortin käytön valvontaa koskeva valituskielto koskee ”lievempää” asiaa kuin PeVL 34/2014 vp hyväksytyt lukemis- ja kuuntelemistilanteiden valituskielto, joten siinä valossa nyt ehdotettu valituskielto on hyväksyttävä.

Eräitä muita aikaisempia valituskieltolinjauksia

Perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että perustuslaista ei johdu estettä valituskiellolle, kun etuuden tai palvelun saaminen riippuu kokonaan harkinnasta, käytettävissä olevista määrärahoista tai esimerkiksi suunnitelmista. Tällöinkin perustuslakivaliokunnan mukaan voi tosin olla aiheellista avata valitusmahdollisuus muun muassa viranomaistoiminnan asianmukaisuuden ja muun tasapuolisuuden valvomiseksi sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi. Esimerkiksi eräiden Suomen itsenäisyyden juhlarahaston tekemien päätösten osalta perustuslakivaliokunta on lisäksi todennut valituskielto hyväksyessään, että laissa ei ole erikseen määritelty oikeuksien tai etuuksien myöntämisperusteita taikka tähän liittyvää harkintaa. (PeVL 44/2018 vp)

Perustuslakivaliokunta on pitänyt hyväksyttävänä muun muassa sitä, että valittamalla ei saa hakea muutosta Suomen akatemian päätökseen, joka koskee tutkimusmäärärahaa, apurahaa tai sopimusta. Valiokunnan mielestä päätöksenteko säännöksessä mainituissa asioissa perustui sellaisiin tutkimustehtävän asettelua, toteuttamistapaa ja -mahdollisuuksia samoin kuin eri alojen tutkimuskenttää ylipäänsä koskeviin arvioihin, jotka eivät luontevasti sovi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettavaksi. Siksi valituskielto ei valiokunnan mielestä ollut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen (PeVL 15/2009 vp).

Juuri mainitsemissani perustuslakivaliokunnan kannanotoissa on ollut kyse toisen tyyppisestä, nähdäkseni vapaammasta ja lähinnä taloudellisiin etuihin liittyvästä päätösharkinnasta kuin mistä vankilassa tehtävissä, pääosin turvallisuusnäkökohtiin perustuvissa päätöksissä on kyse.

Kyseisten vankilan tekemien päätösten osalta on varsin tarkkaan säädetty, millä edellytyksillä esimerkiksi luottamuksellisen viestin suojaan tai laajemmin yksityiselämän suojaan voidaan puuttua. En näe,

että kyse olisi PeVL 15/2009 -tyyppisestä arviosta, joka ei luontevasti soveltuisi tuomioistuimen oikeudelliseen harkintaan. Analogisesti: ylin laillisuusvalvoja on erityisesti kirjeenvaihdon lukemisen osalta toistuvasti arvioinut vankilan menettelyä oikeudellisesti. Tämä on toisaalta väistämätöntäkin, koska laissa nyt olevan valituskiellon johdosta muutakaan ulkopuolista valvojaa ei ole käytettävissä.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti todennut myös, että perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät estä kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (PeVL 50/2018 vp, s. 3). Kuten totesin, näen vankilan hallinnoimaan maksukorttiin liittyvien tilitietojen valvonnan valvonnan kohteiden kannalta vähemmän merkityksellisenä ja perusoikeuksia rajoittavana, kuin toisaalta siviilimaailmassa tapahtuvan tilien valvonnan ja toisaalta nyt muutoksenhakukiellon alaisen vankien kirjeenvaihdon tai puheluiden valvonnan.

En siten pitäisi mahdottomana, että maksukorttitilin valvonnan osalta voitaisiin säätää poikkeus perustuslain 21 §:n takaamaan oikeuteen saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kyseessä voitaneen katsoa olevan vähäinen rajoitus perusoikeutena turvattuun valitusoikeuteen ja yksityiselämän suojaan.

Valvontapäätöksen soveltamiskynnyksen ja täsmällisyyden merkitys muutoksenhakukiellolle

Arvioitaessa mahdollisuutta säätää muutoksenhakukielto tulee ottaa huomioon myös perusteet, joilla valvontapäätös ehdotetaan voitavan tehdä. Tässä suhteessa merkitystä on toimenpidekynnyksellä ja valvonnan perusteiden tarkkarajaisuudella.

Nyt siis ehdotetaan, että Rikosseuraamuslaitoksella olisi oikeus valvoa vangille tai tutkintavangille annetun maksukortin käyttöä. Soveltamiskynnys automaattiseen taustavalvontaan (1 mom.) olisi matala ”voidaan valvoa”, mikä käytännössä tarkoittaa yleistä valvontaoikeutta ilman eri edellytyksiä. Olennaista tässä ovat tapauskohtaisen valvontapäätöksen (2 mom.) ehdot. Valvonnan tulisi aina olla ”tarpeen” rikoksen estämiseksi, vankilan järjestystä uhkaavan vaaran torjumiseksi taikka vangin tai muun henkilön turvallisuuden suojelemiseksi. Lisäksi edellytettäisiin, että on havaittu poikkeamia tavanomaisesta maksuliikenteestä, tai että valvonta on ”muusta syystä tarpeen”.

Valvonnasta ehdotettuja säännöksiä lienee syytä arvioida perustuslakivaliokunnan edellä mainitun pankkisalaisuutta koskevan kannanoton (PeVL 48/2018 vp) valossa, olkoonkin että siinä tarkastelukulma oli keskeisesti henkilötietojen suojassa. Perustuslain 10 §:n 4 momentin sanamuodon mukaan lailla voidaan säätää ”välttämättömistä” rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa vapaudenmenetyksen

aikana. Tilitietojen osalta voinee ainakin osittain olla kyse myös perustuslain 10 §:n tarkoittamasta viestin salaisuudesta. Tämän valossa voinee olla relevanttia harkita, tulisiko yksittäiseen vankiin kohdistuvan valvonnan olla välttämätöntä (eikä vain tarpeen) tavanomaisesta maksuliikenteessä poikkeavan maksutapahtuman vuoksi.

Lisäksi esityksessä ehdotettu valvontaperuste ”tai jos se on muusta syystä tarpeen” ei ole perusoikeuksien rajoittamisen edellyttämällä tavalla täsmällinen ja tarkkarajainen. Tätä valvontaperustetta ei ehdotuksessa ole rinnastettu vakavuudeltaan edes tavanomaisesta maksuliikenteessä poikkeavaan maksutapahtuman, koska valvonnan ei tarvitsisi olla tarpeen ”muusta vastaavasta syystä”. Siinäkään tapauksessa, että perusteet rinnastettaisiin toisiinsa, ehdotettua säännöstä ei voitane pitää riittävän täsmällisenä ja tarkkarajaisena muun syyn osalta.

Nähdäkseni muutoksenhakukiellon perusteltavuutta arvioitaessa tulee valvonnan edellytysten lisäksi ottaa huomion mahdollisen valvontapäätöksen laajuus, lähinnä ajallinen ulottuvuus, joka hallituksen esityksen perusteella jää tulkinnanvaraiseksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että valvontapäätös voitaisiin tehdä enintään kuukauden määräajaksi kerrallaan. Tälle rajaukselle ei esitetä perusteita. Epäselväksi jää, mahdollistaako tämä jälkikäteisen valvonnan eli yleisvalvonnassa jo havaittujen tavanomaisesta maksuliikenteestä poikkeavien maksutapahtumien selvittämisen ”taaksepäin” vai onko kyse siitä, että tulevat maksutapahtumat voitaisiin selvittää kuukauden ajan päätöksen tekemistä seuraavalta ajanjaksolta. Jos kyse on jälkikäteisestä selvittämisestä, tarkoitetaanko päätöstä edeltävää kuukauden jaksoa vai jotakin vapaasti valittavaa kuukauden mittaista ajanjaksoa menneisyydestä?

Maksukorttitilien valvonnan välttämättömyyttä on perusteltu sen varmentamiselle, että maksukorttitilejä ei voitaisi käyttää rikolliseen toimintaan. Valvonta ei tätä suoraan estäisi, mutta tieto valvonnan mahdollisuudesta saanee vankila-aikaiseen rikollisuuteen syyllistyvät käyttämään muita maksukanavia ja -tapoja, ja siten ennaltaehkäisee ainakin vankilan maksukorttitilin käyttöä rikolliseen toimintaan. Se, ryhdytäänkö vastaavaan rikolliseen toimintaan jotain muuta tiliä käyttämällä, voi olla eri asia. Tietynlaista ennalta estävää vaikutusta ehdotetulla toimivaltuudella silti voinee olettaa olevan.

Muutoksenhakukieltoa valvontapäätökseen harkittaessa on otettava huomioon myös muuta kautta käytettävissä olevan oikeusturvan riittävyys. Jos perustuslakivaliokunta päätyisi siihen, että muutoksenhakukielto on mahdollista säätää, vangin oikeusturvan kannalta on merkityksellistä, että hän saa tiedon valvontapäätöksestä, jolloin hän voi halutessaan kannella joko Rikosseuraamuslaitoksen oman organisaation laillisuusvalvonnasta vastaaville tahoille tai ylimmälle laillisuusvalvojalle eli tässä asiaryhmässä eduskunnan oikeusasiamiehelle.

Hallituksen esitys ei sisällä nimenomaista mainintaa siitä, että päätös valvonnasta tulee antaa valvonnan kohteena olevalle vangille ja tilitapahtumien toiselle osapuolelle tiedoksi. Tämä ei lähtökohtaisesti olekaan tarpeen, koska nähdäkseni kyseessä olisi hallintopäätös, johon sovelletaan hallintolakia ja näin ollen päätös tulisi antaa vangille tiedoksi hallintolain 54 §:n mukaisesti siinäkin tapauksessa, että muutoksenhaku siihen on kielletty. Lisäksi on selvää, että Rikosseuraamuslaitoksella ei ole oikeutta salaiseen tiedonhankintaan, joten päätöksestä ei tämänkään vuoksi voida olla ilmoittamatta.

Esimerkiksi vankien kirjeenvaihdon lukemista koskevien päätösten tiedoksi antamiseen vankilan ulkopuolisille tahoille on liittynyt ongelmia (ks. HE 45/2014 vp s. 44), minkä vuoksi nimenomaisesti on säädetty, että päätöksestä ilmoitetaan vain vangille. Vastaavia ongelmia voi tulla esiin myös maksukorttitilin valvontaa koskevien päätösten suhteen, mikä otettaneen huomion lainsäädännössä.

Edellä mainitsemani huomiot (soveltamiskynnys, tarkkarajaisuus, ajallinen ulottuvuus, tiedon antaminen vangille) voivat nähdäkseni olla välillisesti merkityksellisiä ehdotuksen perustuslainmukaisuuden arvioinnissa.

Maksukortin käyttö vai tilin käyttö?

Lopuksi kiinnitän vielä huomiota siihen, että ehdotettujen VL 9:3a ja TVL 5:3a mukaan valvonta kohdistuisi kaikkiin ”maksukortin käyttöä koskeviin tietoihin”. Sananmukaisesti ymmärrettynä maksukortin käytössä on nähdäkseni kyse vain kortilla ehkä maksetuista ostoksista sekä kortilla tehdyistä käteisnostoista, ei kaikesta maksukorttiin liittyvällä tilillä olevasta rahaliikenteestä. Perustelujen mukaan kyseessä on kuitenkin maksukorttiin liittyvän ”tilin käyttö” eli kaikki mahdolliset tiliin liittyvät tilitapahtumat. Olen itse hahmottanut asian jälkimäisellä, laajemmalla tavalla. Terminologisesti voisi joka tapauksessa olla syytä käyttää samoja ilmaisuja säädöstekstissä ja sen perusteluissa.

Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä