Rikosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
7.9.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 93/2016 vp** eduskunnalle rikoslain 34 luvun, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä rikoslain (39/1889) terrorismirikoksia koskevaa lukua sekä pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja ja poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi. Erillisenä rikossäännöksenä terrorismirikoksia koskevaan rikoslain 34 a lukuun ehdotetaan lisättäväksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Terrorismin rahoittamista koskevaa säännöstä ehdotetaan täydennettäväksi siten, että terrorismin rahoittamisena rangaistavaa olisi myös matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevan teon rahoittaminen. Esityksessä ehdotetaan lisäksi tiettyjä muutoksia poliisilakiin (872/2011) ja pakkokeinolakiin (806/2011), jotka johtuisivat ehdotetun uuden niin sanotun matkustamisrikoksen säätämisestä.

Ehdotettuihin rikoslain sekä poliisilain ja pakkokeinolain muutoksiin sisältyy useita perustuslain kannalta merkittäviä näkökohtia.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä

Käsiteltävänä olevan hallituksen esitys on sinänsä perusteellisesti valmisteltu ja siinä esitettyjä ehdotuksia perustellaan melko kattavasti. Positiivista myös on, että esityksessä ehdotettuja uusia rikossäännöksiä tai voimassa olevien rikossäännösten kattaman rangaistavan käyttäytymisen alan laajennusehdotuksia tarkastellaan niin sanottujen kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta. Toisaalta voidaan huomauttaa, että tämän tarkastelun olisi voinut kytkeä nyt esityksessä tehtyä nimenomaisemmin eduskunnan perustuslakivaliokunnan rikosoikeudelliseen lainsäädäntöön

suhteuttamiin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin (PeVL 23/1997 vp), jotka tällä hetkellä muodostavat oikeudellisesti merkittävimmän rikosoikeudellista lainsäädäntöä rajoittavien edellytysten kokonaisuuden.

Yleisesti voidaan huomauttaa, että terrorismirikoksia koskeva rikoslain 34 a luku on monessa suhteessa poikkeuksellinen kokonaisuus. Sääntely on ensinnäkin huomattavan monimutkaista sisältäen paljon viittauksia rikoslain muihin säännöksiin sekä luvun sisäisiä viittauksia. Lisäksi luku sisältää monimutkaisen määritelmäsäännöksen. Edelleen on huomattava, että terrorismirikoksia koskevien säännösten taustalla on lukuisia kansainvälisiä ja eurooppalaisia oikeudellisia asiakirjoja, jotka tulisi huomioida sääntelyä mahdollisesti käytännössä sovellettaessa. Ongelmatonta ei yleisellä tasolla myöskään ole, että sääntelyä on hiljalleen laajennettu kattamaan tekoja, jotka ovat yhä etäämmällä oikeushyviä konkreettisesti loukkaavasta tai vaarantavasta toiminnasta, minkä lisäksi erinäisten valmistelutyyppisten tekojen ja vakiintuneista osallisuusopillisista näkemyksistä poikkeavien säännösten liitännäisyydestä tehtyyn terrorismirikokseen samalla on luovuttu (HE 188/2002 vp, PeVL 48/2002 vp, LaVM 24/2002 vp, HE 81/2007 vp, LaVM 9/2007 vp, HE 18/2004 vp, PeVL 26/2014 vp ja LaVM 11/2014 vp). Nyt käsillä oleva ehdotus jälleen laajentaisi rikoslain 34 a luvussa tarkoitetun rangaistavan käyttäytymisen alaa ja loitontaisi sitä oikeushyviä konkreettisesti loukkaavista teoista. Tätä kehitystä ei voi pitää toivottavana sääntelyn ennustettavuuden näkökulmasta.

Terrorismirikoksia koskevaa sääntelyä ei myöskään tulisi pitää rikosoikeudellisen sääntelyn sellaisena erityistapauksena, jota säädettäessä kriminalisointiperiaatteiden ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset täyttyisivät lievemmin kriteerein kuin muun rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä. Vaikka terrorismirikoksia koskevan sääntelyn tausta on usein Suomea velvoittavassa kansainvälisessä tai EU-oikeudellisessa sääntelyssä, tämä ei saisi tarkoittaa rangaistavaa käyttäytymistä koskevaa sääntelyä rajoittavien oikeudellisten edellytysten erilaista tulkintaa. Terrorismirikoksia koskevien säännösten kattaman rangaistavan käyttäytymisen alan läheinen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin pikemmin puoltaa rikosoikeudellisen lainsäädännön sallittavuutta koskevien perusoikeuksien rajoitusedellytysten (PeVL 23/1997 vp, s. 1–2) asettamien vaatimusten erityisen perusteellista tarkastelua nimenomaan terrorismirikosten säätämisen yhteydessä.

Matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten – ehdotettu rikoslain 34 a luvun 5 b §

Aluksi. – Esityksessä ehdotetaan, että matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädettäisiin rangaistavaksi. Ehdotetun säännöksen mukaan rangaistaisiin Suomen kansalaista tai häneen rikoslain 1 luvun 6 §:n 3 momentin nojalla rinnastettavaa henkilöä taikka Suomen alueelta matkustavaa henkilöä, joka matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä rikoslain 34 a luvun 1–4, 4 a–4 c, 5 tai 5 a §:ssä tarkoitetun rikoksen. Käytännössä rangaistavaa olisi matkustaminen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen (rikoslain 34 a luvun 1 §), terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun (rikoslain 34 a luvun 2 §), terroristiryhmän johtamisen (rikoslain 34 a luvun 3 §), terroristiryhmän toiminnan edistämisen (rikoslain 34 a luvun 4 §), koulutuksen antamisen terrorismirikoksen tekemistä varten (rikoslain 34 a luvun 4 a §), kouluttautumisen terrorismirikoksen tekemistä varten (rikoslain 34 a luvun 4 b §), värväyksen terrorismirikoksen tekemistä varten (rikoslain 34 a luvun 4 c §), terrorismin rahoittamisen (rikoslain 34 luvun 5 §) sekä terroristiryhmän rahoittamisen (rikoslain 34 a luvun 5 a §) tekemistä varten.

Ehdotuksessa on kysymys varsin poikkeuksellisesta kriminalisoinnista. Kuten esityksen perusteluissa todetaan (s. 19), matkustamiskriminalisointi olisi luonteeltaan lähinnä rikoksen valmiste-

lua tarkoittava kriminalisointi. On huomattava, että Suomessa lähtökohtaisesti vain täytetyt teot tai niiden rangaistava yritys – jos rikoksen yritys on tietyn teon osalta nimenomaisesti rangaistavaksi säädetty – ovat rangaistavia ja että rangaistavuuden alan ulottamiseen rikosten valmistelutoimiin on lähtökohtaisesti suhtauduttu pidättyväisesti (LaVM 8/2013 vp, s. 2 ja LaVM 24/2002 vp, s. 4/II).

Terrorismirikoksia koskeva sääntely merkitsee poikkeusta edellä mainittuun lähtökohtaan. Rikoslain 34 a luku sisältää jo tällä hetkellä useita valmistelutyyppisiä rikossäännöksiä ja rangaistavan käyttäytymisen ala ulottuu näin varsin kauas oikeushyvää konkreettisesti loukkaavasta teosta. On huomattava, että luku jo sisältää yleisen terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua koskevan säännöksen (rikoslain 34 a luvun 2 §). Useat luvun säännökset ulottavat rangaistavan käyttäytymisen alan lisäksi tätä yleistä valmistelusäännöstä varhaisempaan vaiheeseen. Esimerkiksi värväys terroristirikoksen tekemiseen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen valmistelurikoksen edistämistarkoituksessa on luvun 4 c §:n nojalla rangaistavaa. Kysymys on tällöin terrorismirikoksen valmistelua edeltävästä valmistelukriminalisoinnista eli käytännössä ”valmistelun valmistelusta”.

Terrorismirikoksia koskevien muutosehdotusten eduskuntakäsittelyn yhteydessä mainittuun ongelmaa on kiinnitetty useasti huomiota. Lähtökohtana eduskunnan perustuslakivaliokunnan terrorismirikoksia koskevassa käytännössä on ollut, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten merkitys korostuu, jos kysymys on uuden tyyppisestä ja poikkeuksellisesta rikosoikeudellisesta sääntelystä (PeVL 26/2014 vp, s. 2–3 ja PeVL 48/2002 vp, s. 2–3). Alun perin perustuslakivaliokunta on katsonut, että rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvä sääntelyn täsmällisyyttä koskeva vaatimus korostuu, jos osallisuutta rikokseen säännellään rikosoikeudessa vakiintuneista osallisuusopillisista käsityksistä poikkeavasti (ks. esim. PeVL 17/2006 vp, s. 4, PeVL 48/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 7/2002 vp, s. 2/II). Tällöin valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, onko rangaistava osallistuminen aktiivista, kohdistuuko se ryhmän rikolliseen toimintaan, edellyttääkö osallistumisen rangaistavuus pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko osallistuminen rangaistavaa vain tahallisena (terrorismirikosten osalta PeVL 48/2002 vp, s. 2–3 ja PeVL 26/2014 vp, s. 3/I). Sittemmin täsmällisyysvaatimuksen korostunutta merkitystä koskevaa käytäntöä on laajennettu koskemaan laajemmin tilanteita, joissa ehdotettu sääntely poikkeaa vakiintuneesta rikosoikeudellista sääntelyä koskevasta sääntelytraditiosta. Esimerkiksi terrorismirikoksia koskevaa sääntelyä vuonna 2014 uudistettaessa perustuslakivaliokunta kiinnitti rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten korostuneeseen asemaan huomiota tilanteessa, jossa ehdotettu sääntely merkitsi rangaistavan käyttäytymisen poikkeuksellista ulottamista valmisteluluontoiseen tekoon (PeVL 26/2014 vp, s. 2–3). Nyt käsillä olevaa ehdotusta on perusteltua arvioida rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta edellä mainittu lähtökohta huomioon ottaen, koska myös nyt käsillä olevassa ehdotuksessa on edellä esitetyn mukaisesti kysymys poikkeuksellisesta valmisteluluontoisesta sääntelystä.

Toisaalta käsillä olevaa ehdotusta on arvioitava myös laajemmin perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Kuten aiempi terrorismirikoksia koskeva lainsäädäntökäytäntö osoittaa, terrorismirikoksia koskevalla sääntelyllä on laajempaa merkitystä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Tätä ilmentää esimerkiksi se, että terrorismirikoksia koskevan rikoslain 34 a luvun syyteoikeutta koskevan 7 §:n mukaan valtakunnansyyttäjä päättää syytteen nostamisesta terrorismirikosten osalta. Järjestelyä on perusteltu nimenomaan tarpeella turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen terrorismirikosten ja erityisesti niiden syyteharkinnan osalta (HE 188/2002 vp, s. 63/I).

Käsillä oleva kriminalisointiehdotus on myös rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta laajemmin merkityksellinen perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien näkökulmasta. Kuten esityksen sää-

tämisjärjestysperusteluissa todetaan (s. 41), ehdotettu matkustamisrikosta koskeva säännös on merkityksellinen perustuslain 9 §:n 2 momentissa turvatun oikeuden poistua maasta kannalta. Momentin mukaan oikeuteen voidaan kuitenkin lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Ehdotettua kriminalisointia on esityksen säätämisjärjestysperusteluissa (s. 41–42) tarkasteltu tästä näkökulmasta.

Lisäksi on myös huomattava, että ehdotettu matkustamiskriminalisointi on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän kannalta. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on yksilön oikeus elää omaa elämäänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä ja yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa oikeus vapaasti solmia ja ylläpitää suhteita muihin ihmisiin (HE 309/1993 vp, s. 52–53). On huomattava, että yksilön matkustamisen tarkoituksena tai osana matkan tarkoitusta saattaa olla nimenomaan yksityiselämän suojaan kuuluva suhteiden solmiminen ja ylläpito muihin ihmisiin, kuten läheisiin ja sukulaisiin tai tuttaviin. Ehdotetun matkustamiskriminalisoinnin tulevaan käytännön soveltamiseen saattaa lisäksi liittyä myös perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaisuuteen liittyviä ulottuvuuksia.

Käsillä olevaa kriminalisointiehdotusta ja sen hyväksyttävyyttä on edellä esitetyn mukaisesti tarkasteltava korostuneesti valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta. Ehdotetun säännöksen on oltava riittävän tarkkarajainen ja täsmällinen, sen on täytettävä perustuslain 9 §:n 2 momentissa tarkoitetut erityiset maasta poistumisoikeutta koskevat rajoitusedellytykset, minkä lisäksi sääntelyn on perusoikeuksiin puuttuvan luonteensa vuoksi täytettävä yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä aiheutuvat vaatimukset (näistä alun perin PeVL 23/1997 vp, s. 2).

Matkustamiskriminalisoinnin hyväksyttävyys. – Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä rikosoikeudelliselta sääntelyltä on vakiintuneesti edellytetty painavaa yhteiskunnallista tarvetta ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävää perustetta (alun perin PeVL 23/1997 vp, s. 2/II).

Nyt käsillä olevan kriminalisointiehdotuksen taustalla on YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2178(2014), jonka 6 ponsikappaleen mukaan matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten on säädettävä rangaistavaksi. Kriminalisoinnin taustan liittyminen YK:n peruskirjan mukaan Suomea velvoittavaan turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan vähentää kansallista liikkumavaraa kriminalisointia säädettäessä. Lisäksi asiassa on otettava huomioon kriminalisointiehdotuksen liittyminen Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan yleissopimuksen 19.5.2015 hyväksyttyyn lisäpöytäkirjaan (lisäpöytäkirjan 4 artikla) sekä EU:n tulevaan terrorismirikosdirektiiviin.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on terrorismin osalta yleisesti todennut, että terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet. Terrorismin poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 10/2005 vp, s. 2/I, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I, PeVL 9/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 26/2014 vp, s. 2/I). Edellä sanottu tarkoittaa sääntelyn hyväksyttävyyden osalta, että terrorismin torjunnalle rikosoikeudellisen sääntelyn keinoin on lähtökohtaisesti esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste.

Edellä sanottu ei kuitenkaan tarkoita, että mikä tahansa terrorismin torjuntaan liittyvä kriminalisointi olisi hyväksyttävissä. Nyt ehdotetun sääntelyn tausta kuitenkin on Suomea velvoittavassa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa ja Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan yleissopimuksen lisäpöytäkirjassa, mikä tarkoittaa, että kansallista harkintamarginaalia teon kriminalisoinnin suhteen ei käytännössä juuri ole. Tästä huolimatta on selvää, että myös kansainvälisiä velvoitteita implementoivan rikosoikeudellisen lainsäädännön on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksista seuraavia velvoitteita (ks. esim. PeVL 9/2004 vp, s. 2–3, PeVL 50/2006 vp, s. 2 ja PeVL 23/2007 vp, s. 2/I) Lisäksi on huomattava, että etenkin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178(2014) 6 ponsikappaleen sisältämä kriminalisointivelvoite on varsin laaja ja avoin, mikä lisää sen ongelmallisuutta. Tämä lisää tarvetta kiinnittää erityisen tarkasti huomiota rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden vaatimusten toteutumiseen ehdotetun matkustamiskriminalisoinnin osalta.

Matkustamiskriminalisointi ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. – Perustuslain 8 §:ssä turvattu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rikosoikeudelliselta sääntelyltä riittävää tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä. Perustuslain 8 §:n sisältämän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisältö on perustuslakivaliokunnan käytännössä muotoutunut seuraavaksi: kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.[1] Valiokunnan muotoilu korostaa laillisuusperiaatteen tausta-arvoja, ennen muuta ennakoitavuutta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä periaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa.[2]

Edellä esitetyn mukaisesti nyt käsillä olevan kriminalisointiehdotuksen tarkastelun osalta sääntelyn täsmällisyyttä koskeva vaatimus korostuu, koska kysymys on poikkeuksellisesta vakiintuneesta sääntelytraditiosta poikkeavasta rikosoikeudellisesta sääntelystä. Ehdotetun säännöksen mukaan matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten rangaistaisiin Suomen kansalaista tai häneen rikoslain 1 luvun 6 §:n 3 momentin nojalla rinnastettavaa henkilöä taikka Suomen alueelta matkustavaa henkilöä, joka matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä jonkin rikoslain 34 a luvussa tarkoitetun terrorismirikoksen. On huomattava, että säännöksen soveltaminen ei edellyttäisi, että matkustamisen tarkoituksena oleva terrorismirikos tehdään. Matkustamisrikos on näin itsenäinen rikos, joka ei edellytä, että matkustaja tekee tai yrittää tehdä terrorismirikoksen. Perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä, jossa sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen on katsottu korostuvan, on kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, edellytetäänkö pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä (PeVL 48/2002 vp, s. 3 – ks. kuitenkin LaVM 9/2007 vp, s. 2–3, jossa mainittu liitännäisyysvaatimus poistettiin rikoslain 34 a luvun 4 §:stä ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta). Toisaalta valiokunta on kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevaa ehdotusta käsitellessään katsonut, että pääteon rangaistavuutta ei mainitun säännöksen osalta voi asettaa rangaistavuuden edellytykseksi, koska kysymys ei ole rikokseen osallisuudesta vaan oman rikollisen toiminnan rangaistavaksi säädettävästä esivaiheesta (PeVL 26/2014 vp, s. 3/I).

---

[1] Esim. PeVL 10/2000 vp, s. 2/I, PeVL 22/2001 vp, s. 3/I, PeVL 29/2001 vp, s. 3/II, PeVL 41/2001 vp, s. 2/II, PeVL 26/2002 vp, s. 2/I, PeVL 40/2002 vp, s. 7/I, PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 26/2004 vp, s. 3/II, PeVL 7/2005 vp, s. 3/I, PeVL 17/2006 vp, s. 3/I, PeVL 18/2007 vp, s. 5/II, PeVL 12/2010 vp, s. 3/I, PeVL 33/2010 vp, s. 2–3, PeVL 68/2010 vp, s. 4/I, PeVL 11/2011 vp, s. 1, PeVL 61/2012 vp, s. 3–4, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I, PeVL 6/2014 vp, s. 2/I, PeVL 26/2014 vp, s. 2/II, PeVL 56/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 10/2016 vp, s. 9.

[2] EIT:n käytännöstä ennen muuta *Kokkinakis v. Kreikka*, tuomio 25.5.1993, 52 kohta ja *Cantoni v. Ranska*, tuomio 15.11.1996, 29 kohta. EU-tuomioistuimen käytännöstä ks. esim. yhdistetyt asiat C-74/95 ja C-129/95, *rikosoikeudenkäynti X:ää vastaan*, Kok. 1996, s. I-6609, 25 kohta, C-303/05, *Advocaten voor de Wereld*, Kok. 2007, s. I-3633, 49 ja 50 kohta, C-546/09, *Aurubis Balgaria*, Kok. 2011, s. I-2531, 41 ja 42 kohta ja C-405/10, *Özlem Garenfeld*, Kok. 2011, s. I-11035, 48 kohta.

Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa on omaksuttu näkemys, jonka mukaan matkustamiskriminalisoinnin soveltaminen ei edellytä matkustamisen tarkoituksena olevan terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemistä. Tämä liittyy siihen, että matkustamisrikos on luonteeltaan toissijainen ja rikosoikeudelliset konkurrenssiopit johtavat siihen, että henkilöä ei täytetyn rikoksen lisäksi rangaista tämän rikoksen mahdollisesti rangaistavista esivaiheista. Tähän nähden on sinänsä perusteltua, että pääteon tekemistä ei aseteta matkustamisrikoksesta rankaisemisen edellytykseksi (ks. myös PeVL 26/2014 vp, s. 3/I).

Ei ole kuitenkaan aivan selvää, miten ehdotettu matkustamiskriminalisointi suhtautuu edellä mainittuun perustuslakivaliokunnan liitännäisyysvaatimusta koskevaan käytäntöön. Kysymys ei ole nähdäkseni suoraan rinnastettavissa kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevan ehdotuksen kriminalisointiehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä esitettyyn (PeVL 26/2014 vp, s. 3/II). Selvää ainakin on, että matkustamiskriminalisoinnissa on kysymys poikkeuksellisesta ja uuden tyyppisestä rikosoikeudellisesta sääntelystä, jolloin sääntelyn täsmällisyyteen tulee kiinnittää erityistä huomiota (ks. esim. PeVL 48/2002 vp, s. 3). Selvää myös on, että ehdotettu säännös on soveltamisalaltaan erittäin laaja ja että laillisuusperiaatteen sekä sääntelyn oikeasuhtaisuuden asettamien vaatimusten vuoksi sen täsmentäminen olisi perusteltua.

Sääntelyn täsmentäminen suhteessa matkustamisteon tarkoituksena olevaan terrorismirikokseen olisi selkein ja perusteltu tapa täsmentää ehdotetun hyvin laajan rikossäännöksen soveltamisalaa rajaamalla sitä tilanteisiin, jossa vaara terrorismirikoksen toteutumisesta on varteenotettava. Laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta tarkoituksenmukaisin ratkaisu ehdotetun sääntelyn täsmällisyyden parantamiseksi olisi liittää matkustamiskriminalisointiin edellytys, jonka mukaisesti teon, jota tekijä matkustamisteolla tavoittelee, toteutumisen vaara olisi varteenotettava ja ennustettavissa oleva. Vaihtoehtoisesti rajoituskriteeri voitaisiin muotoilla siten, että rangaistavan käyttäytymisen ulkopuolelle rajattaisiin ne matkustusteot, joiden osalta vaara matkustamisteon tarkoituksena olevan terrorismirikoksen täyttymisestä on vähäinen. Nähdäkseni matkustamiskriminalisoinnin taustalla olevat velvoitteet eivät tällaista täsmennystä estä.[3] Tämänkaltaisen edellytyksen lisääminen tekisi sääntelystä täsmällisempää ja tarkkarajaisempaa sekä rajaisi säännöksen soveltamisalaa moitittavuudeltaan rankaisemisen arvoisiin tekoihin.

Sääntelyn yleisen täsmällisyyden ja ennakoitavuuden näkökulmasta on lisäksi kiinnitettävä huomiota ehdotetun sääntelyn monimutkaisuuteen ja vaikeaselkoisuuteen. Ehdotetussa säännöksessä viitataan lukuisiin muihin rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädettyihin tekoihin, joiden tekemistä varten toteutettu matkustusteko olisi rangaistava. Useassa rikoslain 34 a luvun rikossäännöksessä viitataan luvun 1 tai 2 §:n säännökseen. Luvun 1 §:n säännöksen soveltaminen taas edellyttää luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitetun terroristisen tarkoituksen määritelmän täyttymistä. Luvun tiettyjen säännösten soveltaminen taas edellyttää luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitetun terroristiryhmän määritelmän täyttymistä (ks. esim. luvun 5 a §).

> Jos henkilö A esimerkiksi matkustaa Suomesta ulkomaille antaakseen koulutusta terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua varten, rikoslain 34 a luvun säännösten keskinäissuhteet muodostuvat yleisen ennakoitavuuden ja samoin lainsoveltajan näkökulmasta varsin monimutkaisiksi. Ehdotetussa matkustamista koskevassa säännöksessä (ehdotettu rikoslain 34 a luvun 5 b §) viitataan ensinnäkin koulutuksen antamista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevaan säännökseen (rikoslain 34 a luvun 4 a §), jossa puolestaan viitataan terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen valmistelua koskevaan säännökseen (rikoslain 34 a luvun 2 §). Terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen valmistelua koskevan säännöksen soveltaminen taas edellyttää, että säännöksessä määritelty valmistelutoimi toteutetaan tehdäkseen luvun 1

[3] Ks. esim. lisäpöytäkirjan 4(2) artikla, jonka mukaan ”In doing so, each Party may establish conditions required by and in line with its constitutional principles”.

§:ssä tarkoitetun rikoksen. Luvun 1 §:n soveltaminen taas edellyttää luvun 6 §:n 1 momentissa määritellyn terroristisen tarkoituksen täyttymistä. Lainsoveltaja joutuu näin pohtimaan kaikkien edellä mainittujen säännösten täyttymistä. Voidaan myös hyvin perustein kysyä, onko tämänkaltainen sääntely yksilön näkökulmasta ennakoitavaa siten, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa.

Edellä esitetyn mukaisesti terrorismirikoksia koskeva sääntely on sen jatkuvan laajentumisen seurauksena johtanut erityisen monimutkaiseen ja vaikeasti hallittavaan kokonaisuuteen, jonka ei välttämättä voi katsoa täyttävän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Koska kysymys on sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus usein on korostunut, terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisuutta olisi syytä jossakin yhteydessä tarkastella laajemmin nimenomaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten näkökulmasta.

Matkustamiskriminalisoinnin oikeasuhtaisuus. – Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluva suhteellisuusvaatimus edellyttää rikosoikeudellisen sääntelyn osalta sen arvioimista, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmin puuttuvalla tavalla kuin kriminalisoinnilla (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytännössä rikosoikeudellisen sääntelyn oikeasuhtaisuutta on kuitenkin tarkasteltu myös kokonaisvaltaisemmasta näkökulmasta, jolloin kiinnitetään huomiota siihen, että rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan intressin painavuus suhteessa suojeltavaan oikeushyvään (PeVL 56/2014 vp, s. 3). Tässä yleisemmässä sääntelyn oikeasuhtaisuutta koskevassa tarkastelussa on kiinnitetty huomiota muun muassa sääntelyn sisältämään syyksiluettavuusvaatimukseen sekä säännöksen sisältämään rangaistusasteikkoon.

Tässä yleisessä perusoikeuksia rajoittavan sääntelyn oikeasuhtaisuutta koskevassa punninnassa on otettava huomioon terrorismirikosten jännitteinen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin. Toisaalta perustuslakivaliokunta on todennut, että terrorismin poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 10/2005 vp, s. 2/I, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I, PeVL 9/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 26/2014 vp, s. 2/I).

Ehdotetun matkustamiskriminalisoinnin soveltamisala olisi hyvin laaja. Kuten esityksen perusteluista käy ilmi (s. 23–24), ehdotettu kriminalisointi on soveltamisalaltaan laajempi kuin mitä YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2178(2014) ehdottomasti edellyttää. Päätöslauselman 6 ponsikappaleen a kohdan mukaan matkustamisrikoksen tulisi koskea matkustamista seuraavien terrorismirikosten tekemistä varten: terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos (rikoslain 34 a luvun 1 §), terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu (rikoslain 34 a luvun 2 §), koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (rikoslain 34 a luvun 4 a §) ja kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten (rikoslain 34 a luvun 4 b§). Esityksessä ehdotetun mukaisesti matkustamiskriminalisointi kattaisi matkustamisen tarkoituksena tehdä mikä tahansa rikoslain 34 a luvussa tarkoitettu terrorismirikos.

Matkustamista koskevan säännöksen soveltamisala on myös siinä määrin erityisen laaja, että se saattaisi tulla sovellettavaksi tekoihin, jotka ovat erittäin etäällä itse terrorismirikoksesta. Jos henkilöä matkustaa Suomesta ulkomaille esimerkiksi rahoittaakseen pienellä summalla terroristijärjestöä, rangaistavuus ei edellytä tietoisuutta esimerkiksi rahoitettavan terrorismirikoksen ajan ja paikan suhteen (ks. s. 41) eikä matkustamisrikoksen tai rahoittamisrikoksen suhteen rangaistavuuden edellytyksenä ole, että rahoitettava terroristijärjestö toteuttaa terrorismirikoksen.

Kysymys on varsin merkittävästä rangaistavan käyttäytymisen alaa koskevasta asiasta. Ei ole mitenkään yksiselitteistä, että matkustamisrikoksen tulisi kattaa kaikki teot, joissa ulkomaille mat-

kustetaan esimerkiksi terroristiryhmän rahoittamista varten, etenkin kun rahoittamisrikosten soveltamisen yhteydessä voidaan joutua pohtimaan kriminalisoinnin suhdetta humanitäärisen avun antamiseen (ks. esim. PeVL 26/2014 vp, s. 3–4).[4] Edelleen, kuten esityksen perusteluissakin todetaan (s. 24), matkustamisrikoksen luonne poikkeuksellisena valmistelutyyppisenä tekona puoltaa kriminalisoinnin rajaamista mahdollisimman suppeaksi. Tällainen rajaaminen olisi myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaista, koska vakiintuneista näkemyksistä poikkeavan säännöksen soveltamisala olisi tällöin tarkkarajaisempi ja täsmällisempi ja näin ennakoitavampi. Nähdäkseni selvältä näyttää, että matkustamiskriminalisointia ei tule ulottaa laajemmalle kuin mitä kansainväliset velvoitteet ehdottomasti edellyttäisivät. Matkustamisrikoksen tarkoituksena olevat teot tulisi näin rajata vain rikoslain 34 a luvun 1, 2, 4 a ja 4 b §:ssä tarkoitettuihin tekoihin.

Säännöstä saattaisi oikeasuhtaisuuden asettamien vaatimusten vuoksi olla syytä rajata myös suhteessa matkustamisteon tarkoituksena olevan teon vähäisyyden suhteen. Edellä esitetyn perusteella ehdotetun säännöksen rangaistavuuden ala ulottuu hyvin laajalle ja kattaa varsin suuren joukon moitittavuudeltaan eriasteisia tekoja. Tämä ei ole oikeasuhtaisuuden kannalta perusteltua. Säännöksen soveltamisalaa olisi syytä täsmentää vähiten moitittavammat käyttäytymismuodot rangaistavan käyttäytymisen ulkopuolelle pois rajaamalla. Tämä olisi toteutettavissa lisäämällä ehdotettuun säännökseen 3 momentti, joka rajaisi vähäiset teot säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle.

Ehdotetut poliisilain ja pakkokeinolain muutokset

Aluksi. – Esityksessä ehdotetaan, että matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten lisättäisiin tiettyjen poliisilaissa tarkoitettujen salaisten tiedonhankintakeinojen ja pakkokeinolaissa tarkoitettujen pakkokeinojen perusterikokseksi. Esityksessä ensinnäkin ehdotetaan, että matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten olisi jatkossa televalvonnan perusterikos (poliisilain 5 luvun 8 § ja pakkokeinolain 10 luvun 6 §). Lisäksi rikoksen paljastamista (poliisilain 5 luvun 3 §), telekuuntelua (poliisilain 5 luvun 5 § ja pakkokeinolain 10 luvun 3 §), peiteltyä tiedonhankintaa (poliisilain 5 luvun 15 § ja pakkokeinolain 10 luvun 14 §) sekä teknistä kuuntelua (poliisilain 5 luvun 17 § ja pakkokeinolain 10 luvun 16 §) voitaisiin matkustamisrikoksen osalta käyttää salaisena tiedonhankintakeinona tai pakkokeinona, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta.

Televalvonta. – Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan televalvontaa koskevia säännösehdotuksia on arvioitava perustuslain 10 §:n 2 momentissa säädetyn luottamuksellista viestin salaisuuden loukkaamattomuuden kannalta. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on mainitun 2 momentin mukaan loukkaamaton. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan kuitenkin säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset, maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54/II), törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, törkeä vahingonteko ja tietyin edellytyksin eräät talousrikokset (PeVL 36/2002 vp, s. 4–5). Kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten ja terroristiryhmän rahoittamista koskevaa ehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunta katsoi mainittujen rikosten vastaavan vakavuudeltaan ja luonteeltaan silloi-

[4] Ks. myös YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178/2014 johdantokappale, jossa mainitaan seuraavaa: ”*Reaffirming* that Member States must ensure that any measures taken to counter terrorism comply with all their obligations under international law, in particular international human rights law, international refugee law, and international humanitarian law – – ”.

sissa salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevissa säännöksissä olleita perusterikoksia. Valiokunta ei näin pitänyt ehdotusta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena (PeVL 26/2014 vp, s. 4/II).

Matkustamisrikoksen lisäämistä televalvonnan perusterikokseksi arvioitaessa on ensinnäkin huomioitava, että vuonna 2014 televalvonnan perusterikoksiksi lisättyjen kouluttautumisen terroristirikoksen tekemistä varten (rikoslain 34 a luvun 4 b §) ja terroristiryhmän rahoittamisen (rikoslain 34 a luvun 5 a §) rangaistusasteikko on sakkoa tai vankeutta enintään kolme vuotta, kun ehdotetun matkustusrikoksen rangaistusasteikko on tätä alhaisempi; sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Ei lähtökohtaisesti ole täysin ongelmatonta sisällyttää lievemmin rangaistavaa ja soveltamisalaltaan varsin laajaa matkustusrikosta televalvonnan perusterikosten joukkoon, ottaen myös huomioon, että ehdotettu matkustusrikosta koskeva säännös kattaa moitittavuudeltaan varsin eriasteisia tekoja. Toisaalta ehdotuksen hyväksyttävyyttä koskevassa arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös terrorismirikosten erityisen vakava luonne, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet (PeVL 10/2005 vp, s. 2/I, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I, PeVL 9/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 26/2014 vp, s. 2/I). Tästä näkökulmasta, vaikka matkustamisrikoksen rangaistusasteikko varsin huomattavasti poikkeaa televalvonnan perusterikokselle yleisesti asetetusta rangaistusasteikon maksimia koskevasta edellytyksestä (ankarin rangaistus vähintään neljä vuotta vankeutta), matkustamisrikos voitaneen katsoa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluvaksi.

Rikoksen paljastaminen, telekuuntelu, peitelty tiedonhankinta ja tekninen kuuntelu. – Esityksessä ehdotetaan, että rikoksen paljastamista (poliisilain 5 luvun 3 §), telekuuntelua (poliisilain 5 luvun 5 § ja pakkokeinolain 10 luvun 3 §), peiteltyä tiedonhankintaa (poliisilain 5 luvun 15 § ja pakkokeinolain 10 luvun 14 §) sekä teknistä kuuntelua (poliisilain 5 luvun 17 § ja pakkokeinolain 10 luvun 16 §) voitaisiin matkustamisrikoksen osalta käyttää salaisena tiedonhankintakeinona tai pakkokeinona, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta.

Omaksuttu lainsäädännöllinen ratkaisu on sama, jota käytettiin terrorismirikoksia koskevia säännöksiä edellisen kerran muutettaessa. Tuolloin rangaistavaksi säädetiin kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terroristiryhmän rahoittaminen, joiden molempien rangaistusasteikko on sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta. Myös näiden rikosten osalta tiettyjen salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttö on sidottu edellytykseen, jonka mukaan teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta. Sääntelyratkaisua on perusteltu sillä, että näissä tilanteissa ne rikokset, joiden rangaistusasteikko sisältää mahdollisuuden tuomita sakkoa, ovat törkeydeltään verrattavissa kyseisen salaisen tiedonhankintakeinon tai salaisen pakkokeinon muihin perusterikoksiin (HE 18/2014 vp, s. 23/I). Asiasta säädettiin tuolloin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 26/2014 vp, s. 4), joskaan perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan ottanut nimenomaisesti kantaa sääntelyratkaisun hyväksyttävyyteen.

Nähdäkseni omaksuttu sääntelyratkaisu on varsin ongelmallinen. Ensinnäkään mainittujen salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen soveltamisalaa ei tule madaltaa lisäämällä perusterikoksiksi sellaisia tekoja, joiden rangaistusasteikot eivät ilmennä sellaista vakavuusastetta, että ne voitaisiin ilman täsmennyksiä lisätä mainittujen keinojen perusterikoksiksi. Kysymys on ennen muuta perusterikosten rajan madaltamisesta, johon ei pitäisi ryhtyä keinotekoisin järjestelyin, jotka tosiasiallisesti kiertävät perusterikosten vakavuudelle yleisesti asetettuja edellytyksiä.

Toiseksi sen arvioiminen, milloin tutkinnassa tai jopa sen alkuvaiheessa olevasta teon osalta teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistuksen tuomitsemista, on varsin epämääräistä. Salaisesta tiedonhankintakeinosta tai salaisesta pakkokeinosta päättävällä viranomaisella ei ole tutkittavana

olevasta rikoksesta vielä sellaista tietoa, jonka perusteella voitaisiin toteuttaa perusteellista seuraamusharkintaa lajinvalinnan suhteen. Erityisen ongelmalliseksi edellytys muodostuu poliisilain salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisen suhteen, joiden käyttämisen kynnyksenä on, että henkilön voidaan perustellusti epäillä syyllistyvän rikokseen (ks. esim. telekuuntelua koskeva poliisilain 5 luvun 5 §:n 2 momentti). Myöskään pakkokeinolain ”syytä epäillä” -kynnys (esim. teknistä kuuntelua koskeva pakkokeinolain 10 luvun 16 §:n 3 momentti). Riski siitä, että pakkokeinoja käytetään tilanteissa, joissa perusterikoksille asettavat vakavuutta koskevat edellytykset eivät täyty, on huomattava. Ehdotus on nähdäkseni näin valtiosääntöoikeudellisesti oikeasuhtaisuuden vaatimuksen näkökulmasta hyvin ongelmallinen. Samoin ehdotus on ongelmallinen poliisilain 1 luvun 3 §:ssä ja pakkokeinolain 1 luvun 2 §:ssä tarkoitetun suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta.

Ehdotuksen ongelmallisuutta lisää ehdotetun asiaa koskevan muotoilun ”jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta” epätäsmällisyys. Ehdotetun muotoilun perusteella kysymykseen voisi tulla joko ehdoton tai ehdollinen vankeusrangaistus. Samoin kysymys voinee olla myös varsin lyhyestä vankeusrangaistuksesta, tällöinkin joko ehdollisesta tai ehdottomasta vankeusrangaistuksesta. Lisäksi muotoilu kattanee myös yhdyskuntapalvelun ja valvontarangaistuksen, jotka tuomitaan ehdottoman vankeuden sijasta siten, että tekijä ensin tuomitaan ehdottomaan vankeuteen, mutta tämän jälkeen sen sijasta yhdyskuntaseuraamukseen (rikoslain 6 luvun 11 ja 11 a §). Muotoilun epätäsmällisyys lisää ehdotuksen valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta.

Helsingissä 7.9.2016

Sakari Melander
Rikosoikeuden apulaisprofessori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi