Veli-Pekka Viljanen

HE 93/2016 vp laeiksi rikoslain 34 a luvun, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 7.9.2016

1. Matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten

Rikoslain 34 a luvun 5 §:ään ehdotetaan otettavaksi uusi kriminalisointi, jossa säädetään rangaistavaksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten.

Sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun lähtökohdaksi voidaan perustuslakivaliokunnan aikaisemmin esittämä käsitys, jonka mukaan 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. Toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (ks. PeVL 26/2014 vp, s. 2).

Ehdotettua uutta kriminalisointia on arvioitava ensinnäkin perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, erityisesti sen sisältämän rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä on otettava huomioon myös suhteellisuusvaatimus perusoikeusrajoitusten yleisenä edellytyksenä, Rangaistussäännösten ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 26/2014 vp, s. 2).

Ehdotettu matkustusrikos merkitsisi rangaistusvastuun ulottamista valmisteluluonteiseen tekoon, joka voi olla suhteellisen etäällä aiotusta terroristisessa tarkoituksessa tehtävästä rikoksesta. Tämäntyyppisessä asetelmassa perustuslakivaliokunta on korostanut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitystä. Valiokunta on tällaisessa yhteydessä kiinnittänyt huomiota

muun muassa siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, edellytetäänkö pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisena (PeVL 26/2014 vp, s. 3-4).

Ehdotettu kriminalisointi edellyttää tekijältä tahallisuutta ja sitä, että matkustaminen tapahtuu nimenomaan terrorismirikoksen tekemistä varten. Pääteot täsmennetään asianmukaisesti pykäläviittauksin rikoslain 34 a luvun asianomaisiin pykäliin. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä arvioinut kyseisiä viitattuja pykäliä ja niiden on katsottu täyttävän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset (PeVL 48/2002 vp, PeVL 38/2012 vp, PeVL 26/2014 vp). Ehdotettu tunnusmerkistö on käsitykseni mukaan sillä tavoin yksiselitteinen, että se täyttää edellä esitetyn täsmällisyysvaatimuksen.

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä tarkastellaan myös perustuslain 9 §:n 2 momentin valossa (HE, s. 41-42). Kyseisen säännöksen mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että rajoitusperusteiden luettelo momentissa on tyhjentävä siten, ettei maasta poistumisen estämisestä muilla perusteilla voida säätää tavallisella lailla (HE 309/1993 vp, s. 51, PeVL 27/2005 vp, s. 2).

Jos ehdotettua matkustamisrikoksen kriminalisointia olisi arvioitava perustuslain 9 §:n 2 momentissa turvatun maastalähtemisoikeuden rajoituksena, olisi sääntely valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallinen. Pidän nimittäin selvänä, ettei kyse ole yhdestäkään perustuslain 9 §:n 2 momentissa säädetyn rajoituslausekkeen tarkoittamasta hyväksyttävästä rajoitusperusteesta. Oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamista ei esimerkiksi voida lukea sillä tavoin laajentavasti, että se kattaisi maastalähdön kriminalisoinnin itsenäisenä rikostunnusmerkistönä. Tässä suhteessa hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelut vaikuttavat mielestäni osin ongelmallisilta (vrt. HE, s. 41-42).

Mielestäni ehdotettua sääntelyä ei tule kuitenkaan arvioida perustuslain 9 §:n 2 momentin rajoituslausekkeen valossa maastalähtemisoikeuden rajoituksena. Ehdotettu matkustamiskriminalisointi ei sellaisenaan estä henkilöä lähtemästä maasta. Se kieltää ja säätää rangaistavaksi matkustamisen toiseen maahan ainoastaan terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa. Perustuslain säännös oikeudesta lähteä maasta ei tarkoita suojata henkilön oikeutta matkustaa toiseen

valtioon erittäin vakavan rikoksen tekemistä varten. Katson, että tällainen matkustamisoikeuden käyttö jää perustuslain 9 §:n 2 momentin tarjoaman suojan ulkopuolelle. Eri asia olisi, jos tarkoituksena olisi kieltää yleisesti ja sellaisenaan henkilön matkustaminen määrättyyn valtioon. Tästä ei ole kuitenkaan ehdotuksessa kysymys. Sääntelyssä on siten kysymys hyvin erityyppisestä tilanteesta kuin esimerkiksi passin epäämistä koskevassa passilain sääntelyssä, jota on arvioitu nimenomaan perustuslain 9 §:n 2 momentin rajoituslausekkeen valossa (ks PeVL 27/2005 vp, s. 2-3).

Tältä osin on mahdollista viitata myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklassa asetettuun oikeuksien väärinkäytön kieltoon. Sen mukaan minkään kyseisessä yleissopimuksessa ei saa tulkita millekään valtiolle, ryhmälle tai henkilölle oikeutta ryhtyä sellaiseen toimintaan tai tehdä sellaista tekoa, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jokin ihmisoikeussopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus tai rajoittaa niitä enemmän kuin kyseisessä sopimuksessa on sallittu. Samaa periaatetta soveltaen oikeuteen lähteä maasta ei voi vedota, jos tarkoituksena on matkustaa toiseen maahan tehdäkseen terrorismirikoksen.

Katson, että ehdotettu sääntely ei näin ollen muodostu tältäkään kannalta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Sääntelylle on arvioni mukaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät, vakavien rikosten estämiseen ja viime kädessä elämän, henkilökohtaisen koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaamiseen (PL 7 § 1 mom.) liittyvät painavat perusteet ja se täyttää myös rikosoikeudelliselle sääntelylle asetettavan oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

2. Salaiset pakkokeinot ja salaiset tiedonhankintakeinot

Ehdotetun pakkokeinolain muutoksen (2. lakiehdotus) mukaan telekuuntelun, televalvonnan, peitellyn tiedonhankinnan ja teknisen kuuntelun perusterikoksiin lisättäisiin matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Televalvontaa lukuun ottamatta edellytyksenä olisi kuitenkin, että teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta. Vastaavat laajennukset ehdotetaan tehtäväksi poliisilain säännöksiin salaisista tiedonhankintakeinoista (3. lakiehdotus).

Perustuslakivaliokunta on vuoden 2014 valtiopäivillä tarkastellut vastaavan kaltaista sääntelyä, jossa salaisten pakkokeinojen perusterikoksiin ehdotettiin lisättäväksi kouluttautuminen terro-

rismirikoksen tekemistä varten ja terroristiryhmän rahoittaminen (PeVL 26/2014 vp, s. 4). Valiokunnan tuolloin omaksuma linjaus on mielestäni sellaisenaan ulotettavissa nyt käsillä olevaan perusterikosten luettelon täydennykseen.

Ehdotuksia on arvioitava yhtäältä perustuslain 10 §:n 2 ja 3 momentissa turvatun luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta. Siltä osin kuin salaiset pakkokeinot ja tiedonhankintakeinot tulevat käytettäviksi kotirauhan piirissä, ehdotuksia on arvioitava myös perustuslain 10 §:n 1 ja 3 momentissa turvatun kotirauhan suojan kannalta.

Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Terrorismirikokset – myös matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten – ovat tyypillisesti perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia, joiden osalta voidaan lailla säätää välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Vastaavasti kotirauhan suojan näkökulmasta kyse on kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä ”rikosten selvittämiseksi”.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta kotirauhan suojaan ei tule puuttua enimmillään sakolla rangaistavien, moitittavuudeltaan vähäisten rikkomusten selvittämiseksi (ks. esim. PeVL 40/2010 vp, s. 3). Vastaavanlainen suhteellisuusvaatimus on ulotettavissa puuttumiseen luottamuksellisen viestin salaisuuteen. Tältä osin onkin huomionarvoista, että pidemmälle menevät salaiset pakkokeinot/tiedonhankintakeinot (telekuuntelu, peitelty tiedonhankinta ja tekninen kuuntelu) on rajoitettu vain sellaisiin tilanteisiin, joissa teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta. Näin rajattuina ehdotetut pakkokeinolain ja poliisilain säännökset eivät perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä seuraten (ks. erit. PeVL 26/2014 vp, s. 4) ole ongelmallisia luottamuksellisen viestin salaisuutta tai kotirauhan suojaa koskevien perustuslain säännösten kannalta.