Juha Lavapuro 6.9.2016
Kirjallinen lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Hallituksen esityksellä muutettaisiin terrorismirikoksia koskevaa rikoslain lukua. Matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädettäisiin rangaistavaksi (ehdotettu rikoslain 34 a luvun 5b §). Samalla terrorismin rahoittamista koskevaa rangaistussäännöstä täydennettäisiin niin, että matkustamisrikoksen rahoittaminen rangaistaisiin terrorismin rahoittamisena (ehdotettu 34a luvun5 §). Lisäksi pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja ja poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä täydennettäisiin siten, että tällaisia keinoja voitaisiin käyttää matkustamisrikoksen estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä (2. ja 3. lakiehdotus).

Muutosten taustalla on Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston 24.9.2014 hyväksymä päätöslauselma 2178/2014, jonka tarkoituksena on torjua ulkomaille terrorismirikosten tekemistä varten tai niiden tekemistä edistävässä tarkoituksessa lähtevien henkilöiden muodostamaa uhkaa. Kyseisen päätöslauselman 6 ponsikappaleessa velvoitetaan kaikki valtiot varmistamaan, että kappaleen kohdissa tarkoitetut teot ovat niiden kansallisten lakien ja sääntelyiden perusteella vakavia rikoksia, jotka mahdollistavat syyttämisen ja rankaisemisen tavalla, joka heijastaa rikoksen vakavuutta.

Hallituksen esityksen liitynnällä kansainvälisiin velvoitteisiin on merkitystä sääntelyn hyväksyttävyyden kannalta, vaikkakaan se ei ratkaise asiaa kokonaisuudessaan. Kuten perustuslakivaliokunta on jo aiemmin todennut, yhteys Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin tukee kriminalisointien hyväksyttävyyttä, mutta kansainväliset velvoitteet on toisaalta toteutettavan perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla (PeVL 38/2012 vp).

Perutuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään varsin usein arvioinut terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin (ks. kouluttautumista terroristirikosten tekemistä varten ym. koskeva PeVL 26/2014 vp ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot). Valiokunta on tällöin kiinnittänyt huomiota varsinkin perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, jota on myös hallituksen esityksessä käsitelty sekä yleisperusteluissa että säätämisjärjestysperusteluissa.

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa tuodaan ilmi myös se valiokunnan vakiintunut kanta, 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 (PeVL 26/2014 vp ja että toiminnan poikkeuksellisen vakavalle luonteelle pm annettava merkitystä arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 9/2014 vp, s. 2/II, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I, PeVL 10/2005 vp, s. 2/I). Näihin näkökohtiin ei luonnollisestikaan ole huomautettavaa.

Laillisuusperiaate

Valiokunnan aiemman käytännön valossa nyt ehdotettu matkustamiskriminalisointia koskeva sääntely ei näyttäisi muodostuvan laillisuusperiaatteen kannalta ongelmalliseksi. Aivan selvää tämä ei kuitenkaan ole. Matkustamiskriminalisointi on poikkeuksellinen kriminalisointi tavalla, johon valiokunta viimeksi kiinnitti huomiota muun muassa kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevaa lakiehdotusta käsitellessään. Kysymys on sääntelystä, jossa rangaistusvastuu ulotetaan valmisteluluontoiseen tekoon, joka voi olla poikkeuksellisen etäällä aiotusta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta. Rangaistavuus voi siten ulottua vielä aikaisempaan tekoon kuin, mikä on säädetty rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä rangaistavaksi terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen valmisteluna tai mikä on säädetty rangaistavaksi kouluttautumisena terrorismirikoksen tekemistä varten (rikoslain 34 a luvun 4 b §).

Tällaisessa rikosoikeudellisessa sääntelyssä korostuu valiokunnan aiemman käytännönkin valossa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitys (PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 7/2012 vp, s. 2/II). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, edellytetäänkö pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisena. (PeVL 26/2014 vp).

Nyt käsiteltävän olevan hallituksen esityksen osalta voidaan todeta, että vaikka kyse onkin aktiivisen toiminnan kriminalisoimisesta, valtiosääntöoikeudellisena ongelmana voidaan tässä suhteessa pitää sitä, että jo yritys olisi rangaistava ja ettei pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä edellytetä. (vrt. kuitenkin PeVL 26/2014 vp). Ongelmallisuutta kasvattaa mielestäni myös se, että rangaistavuus olisi sidottu rikoslain 6 luvun jossain määrin epätäsmälliseen terroristisen tarkoituksen määritelmään ja että matkustamiskriminalisointi kattaisi kaikki rikoslain 34 a luvussa määritellyt terroristirikokset. Tämä saattaa tuottaa merkittäviä näyttöongelmia. Esimerkiksi yritys matkustaa valmistelemaan (rikoslain 34 a luvun 2 §) jonkin valtion pakottamista oikeudettomasti jättämään tekemättä jotakin (rikoslain 34 a luvun 6 §:n 2 kohta) samoin kuin tällaisen yritys matkustaa edistämään tällaista valmistelua tulisi rangaistavaksi. Vaarana myös on, että epämääräinen ja hankalasti toteen näytettävä kriminalisointi johtaa profilointiin –

matkustamiskriminalisointi saattaa herkemmin tulla sovellettavaksi joihinkin vähemmistöryhmiin kuin valtaväestöön.

Liikkumisvapaus

Jonkinasteiseksi – ehkä merkittäväksikin – valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi muodostuu se säätämisjärjestysperusteluissakin esille nostettu näkökohta, että ehdotetulla matkustamiskriminalisoinnilla näytettäisiin puututtavan perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen, erityisesti perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaiseen oikeuteen lähteä maasta.

Perustuslain 9 §:m 2 momentin mukaan ”Jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.” Perustuslakivaliokunta on puolestaan perusoikeussäännösten ja rikoslainsäädännön suhdetta linjanneesta lausunnostaan PeVL 23/1997 vp lähtien katsonut, että ”yksittäisten perusoikeuksien käyttöön liittyvien kriminalisointien sallittavuutta joudutaan arvioimaan samalla tavoin kuin perusoikeuksien rajoituksia ylipäätään. Tällaisten rangaistussäännösten tulee täyttää perusoikeuden rajoittamiselle asetettavat yleiset edellytykset ja kulloisestakin perusoikeussäännöksestä mahdollisesti johtuvat erityisedellytykset.” (Ks. PeVL 23/1997 vp, s. 2). Tästä seuraa, että jos kriminalisointi kohdistuu perustuslain 9 §:n 2 momentissa tarkoitettuun maastapoistumisoikeuteen, tulee rajoituksen täyttää paitsi yleiset myös mainitussa säännöksessä kirjatut erityiset rajoitusedellytykset. Jos rajoitusedellytykset eivät täyty, ei asiasta saa säätää tavallisella lailla. Kyse ei myöskään olisi kansainvälisen velvoitteen toteuttamisesta perusoikeuksi*a* kunnioittavalla tavalla (Vrt. PeVL 38/2012 vp).

Keskityn lausunnossani seuraavaksi arvioimaan tähän asetelmaan liittyvää ongelmaa, jota pidän hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta selvästi keskeisimpänä. Hallituksen esityksessä matkustamiskriminalisointia on nimittäin käsitelty perustuslain 9 §:n 2 momentissa säädetyn maastalähtemisoikeuden rajoituksena. Kokonaan kuitenkin käsittelemättä on jäänyt kysymys siitä, millä perusteella ehdotettu kriminalisointi mahtuu perustuslain 9 §:n 2 momentissa täsmennetyn kvalifioidun lakivarauksen puitteisiin. Perustuslain esitöiden (ks. HE 309/1993 vp, s. 51) mukaan 9 §:n 2 momentissa mainitut ”rajoitusperusteet on tarkoitettu sillä tavoin tyhjentäviksi, ettei maasta poistumisen estämisestä muulla perusteella voitaisi säätää tavallisella lailla”. (ks. samoin PeVL 27/2005 vp ja PeVL 19/2005 vp). Samoin esitöiden perusteella voidaan päätellä, että vaikka rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamisella tarkoitetaan säännöksessä myös ehdonalaisen vapauden koeaikaa ja ehdollisen rangaistuksen koetusaikaa, kyse ei selvästikään ole mistään tätä laajemmasta, kriminalisointeihin jollakin tavalla yleisesti kytkeytyvästä rajoitusvaltuudesta. Kyse ei ole myöskään oikeudenkäynnin varmistamiseksi tai maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen ajaksi säädettävästä rajoituksesta. Viimemainitun rajoitusperusteen osalta asia on ilmeisen selvä. Oikeudenkäynninkin osalta

perustuslakivaliokunta on esimerkiksi passin epäämistä koskevassa asiassa katsonut, että epääminen tulee kytkeä riittävän selkeästi alkavan oikeudenkäynnin todennäköisyyteen ja läheisyyteen esimerkiksi siten, että epääminen voidaan kohdistaa ainoastaan henkilöön, jonka voidaan todennäköisin syin epäillä syyllistyneen rikokseen. (Ks. PeVL 27/2005 vp ja PeVL 33/1997 vp). Nyt säädettävä kriminalisointi kohdistuu kuitenkin henkilöihin, jotka poistuvat maasta tehdäkseen rikoksen – ei siis henkilöihin, joita voitaisiin todennäköisin syin epäillä syyllistyneen rikokseen.

Näyttää siten siltä, että matkustamiseen kohdistuvaa kriminalisointia ei voitaisi perustuslain 9 §:n 2 momentista johtuvista syistä säätää tavallisella lailla. Katson kuitenkin, että hallituksen esitykseen sisältyvä matkustamisrajoitus voidaan perustuslain 9 §:stä ja sen 2 momentista huolimatta säätää tavallisena lakina. Käsitykseni mukaan ehdotettu kriminalisointi ei nimittäin kaikki asiaan vaikuttavat seikat huomioiden puutu perustuslain suojaamaan liikkumisvapauteen.

On nimittäin sinänsä selvää, että perustuslain 9 §:n 2 momentti asettaa rajoituksia rikoslainsäätäjän toimivallalle kriminalisoida matkustamiseen liittyvää käyttäytymistä. Selvästi perustuslainvastaista olisi esimerkiksi kriminalisoida ylipäätään kaikki Suomesta johonkin toiseen maahan tapahtuva matkustaminen.

Tämä lähtökohta ei kuitenkaan tarkoita, että kaikkea matkustamista tulisi kohdella perustuslain soveltamisalan kannalta samalla tavoin: mikä tahansa matkustaminen tai liikkuminen ei mitenkään välttämättä nauti perustusalin 9 §:n suojaa. Tilanne on tässä suhteessa sama kuin joidenkin muiden perusoikeuksien kohdalla. Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään pitänyt esimerkiksi selvänä, ettei perustuslain 15 §:n 1 momentin säännös anna suojaa henkilön rikoksella hankkimalle tai hänen rikolliseen toimintaansa välittömästi liittyvälle omaisuudelle (ks. PeVL 65/2010 vp ja PeVL 33/2000 vp, s. 2 ja siinä viitatut lausunnot). Tällaisen omaisuuden haltuunotossa ei niin ollen valiokunnan aiemman doktriinin valossa ollut kysymys omaisuudensuojaperusoikeuden rajoituksesta, vaan yksinkertaisesti siitä, että perustuslain 15 §.n 1 momentti ei tule tällaisessa tilanteessa sovellettavaksi. Vaikka esimerkiksi kalastuslakia koskevassa lausunnossa PeVL 65/2010 vp erkaannuttiin tästä lähtökohdasta sikäli, että valiokunta arvioi kalastuslakia rikkoen käytettyjen kalastusvälineiden haltuunottoa myös yleisten rajoitusedellytysten valossa (se piti omaisuuden haltuunottoa suhteellisuusperiaatteen mukaisena ja katsoi, että haltuunotolle oli mm. hyväksyttävä yhteiskunnallinen peruste, koska toimenpiteellä pyritään estämään lain rikkomisen jatkaminen), vallitsevan kantana nähdäkseni on edelleen se perustuslakivaliokunnan viimeksi lausunnossa PeVL 8/2016 vp toistama kanta, jonka mukaan ä perustuslain 15 §:n 1 momentti ei tarjoa suojaa omaisuudelle, joka on rikoksella hankittu tai joka muutoin liittyy välittömästi rikolliseen toimintaan.

Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyvällä oikeuksien väärinkäytön kiellolla on asiallisesti ottaen saman tyyppinen merkitys. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklan mukaan yleissopimuksen ei ”saa tulkita suovan millekään valtiolle, ryhmälle tai henkilölle oikeutta ryhtyä

sellaiseen toimintaan tai tehdä sellaista tekoa, jonka tarkoituksena on tehdä tyhjäksi jokin tässä yleissopimuksessa tunnustettu oikeus tai vapaus tai rajoittaa niitä enemmän kuin tässä yleissopimuksessa on sallittu." Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on 17 artiklan nojalla muun muassa katsonut, etteivät rasistiset, antisemitistiset tai muutoin kansanryhmää vastaan kiihottavat viestit nauti sananvapauden suojaa. Tällaisten ilmauksien kieltämisessä ei näin ollen myöskään ole kysymys sananvapauden rajoittamisesta, joka tulisi arvioitavaksi ihmisoikeussopimuksen 10 artiklaan sisältyvän rajoituslausekkeen valossa, vaan asia ratkaistaan suoraan 17 artiklan oikeuksien väärinkäytön kieltoa koskevan sopimusmääräyksen nojalla. Tällaiset valitukset jätetään myös säännönmukaisesti tutkimatta (ks, esim. W.P. and others v. Puola (2.9.2004)).

Perustuslakiimme ei nykyisellään sisälly nimenomaista oikeuden väärinkäytön kieltoa koskevaa säännöstä. Tällaisen periaatteen voidaan sinänsä katsoa kuitenkin kuuluvan perusoikeusjärjestelmään. Vastaavalla tavalla kuin ihmisoikeustuomioistuin on todennut sopimuksen 17 artiklan osalta, myös perustuslain voidaan perustellusti katsoa lähtevän siitä, ettei se tuota kenelläkään oikeutta ryhtyä toimenpiteisiin, jotka tähtäävät perustuslaissa suojattujen oikeuksien tuhoamiseen. (ks. vastaavasti ihmisoikeustoimikunnan päätös tapauksessa Glimmerveen ja J. Hagenbeek v. Alankomaat (11.10.1979) sekä ihmisoikeustuomiostuimen tutkittavaksi ottamista koskeva päätös tapauksessa Roger Garaudy v. Ranska (24.6.2003).

Käsitykseni mukaan perustuslain 9 §:n 2 momentti ei tarjoa suojaa sellaiselle maasta poistumisoikeuden käytölle, jossa henkilö matkustaa toiseen valtioon tehdäkseen siellä rikoslain 34 a luvun 1—4, 4 a—4 c, 5 tai 5 a §:ssä tarkoitetun rikoksen. Tällainen liikkumisvapauden käyttö on liikkumisvapauden väärinkäyttöä. Samaan lopputulokseen voidaan tietysti päätyä myös toteamalla yleisesti, ettei perustuslain 9 § sovellu rikosten tekemiseksi tapahtuvaan maastapoistumista. Näin ymmärrettynä ehdotettu rikoslain 34 a luvun 5 b § ei vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Juha Lavapuro
professori