OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Janne Kanerva

16.5.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAEIKSI RIKOSLAIN, PAKKOKEINOLAIN 10 LUVUN JA POLIISILAIN 5 LUVUN MUUTTAMISESTA (HE 30/2018 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

1. Yleistä

Esityksessä ehdotetaan rikoslainsäädäntöä, salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia lainsäädäntömuutoksia, joiden tekemistä pääosin edellyttää terrorismin torjumisesta sekä neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta sekä neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta tehty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541 (jäljempänä ”direktiivi”). Direktiivin 28 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on saatettava direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 8.9.2018.

Ehdotettu sääntely siis perustuu Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Tällaisen yhteyden perustuslakivaliokunta on todennut yhdeksi sääntelyn hyväksyttävyyttä tukevaksi seikaksi esimerkiksi silloin, kun varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annettu laki (325/2013) säädettiin (PeVL 38/2012 vp, s. 3/I). Direktiivin velvoitteiden toteuttamiseen liittyvästä lainsäädäntötaustasta riippumatta lukuisille lainsäädäntöehdotuksille on löydettävissä jäljempänä todetuin tavoin itsenäisiä, myös perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttäviä perusteita.

Kansainväliset velvoitteet on joka tapauksessa toteutettava perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Tätä edellyttää myöskin direktiivin 23 artiklan 1 kohta. Sen mukaan direktiivi ei aiheuta muutoksia velvoitteeseen kunnioittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa vahvistettuja perusoikeuksia ja oikeudellisia perusperiaatteita. Direktiivin johdantokappaleen 35 mukaan direktiivi on pantava täytäntöön ottaen myös

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

huomioon ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty eurooppalainen yleissopimus, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus ja muut kansainvälisen oikeuden mukaiset ihmisoikeuksiin liittyvät velvoitteet.

Perustuslakivaliokunta käsitteli direktiiviehdotusta sitä koskevien neuvottelujen loppuvaiheessa (PeVL 56/2016 vp). Tuolloin tarkasteltavana oli puheenjohtajavaltion kompromissiehdotus, jonka mukaisena direktiivi sen jälkeen myös hyväksyttiin. Tuolloin antamansa lausunnon arvion perusteita koskevassa osassa (s. 5 ja 6) valiokunta aikaisempiin terrorismirikoksia koskeviin kannanottoihinsa (esimerkiksi PeVL 26/2014 vp ja PeVL 37/2016 vp) viitaten ensinnäkin kiinnitti huomiota perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, joka edellyttää rikoksen tunnusmerkistön ilmaisemista laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on kohtuudella ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Perustuslakivaliokunta totesi, että sen mielestä ehdotuksen mukainen sääntely voidaan pääosin toteuttaa laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus huomioiden.

Perustuslakivaliokunta huomautti direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä siitä, että rikosoikeudelliseksi sääntelyksi terrorismirikokset muodostavat monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Koska kysymys on sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut, terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisuutta on valiokunnan mukaan syytä pyrkiä yksinkertaistamaan. Sääntelyn kokonaisarviointia ei ole ollut mahdollista toteuttaa direktiivin täytäntöönpanoajan puitteissa. On kuitenkin syytä korostaa sitä, että nimenomaan yksityiskohtaisilla säännöksillä voidaan edistää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämää sääntelyn tarkkarajaisuutta, joskin sellainen sääntelymalli väistämättä myös lisää säännösten lukumäärää.

Direktiiviehdotuksesta antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta aikaisemmin antamiin terrorismirikoksiin liittyviin lausuntoihinsa viitaten totesi painottaneensa sitä, että rangaistussäännösten ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset. Valiokunta myös totesi, että sen vakiintuneen kannan 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 vakavalle luonteelle on annettava merkitystä arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta.

Ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla on tarkoitus tehostaa perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattujen elämän sekä henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaa. Rangaistavan käyttäytymisen alaa laajentavilla lainsäädäntömuutoksilla ehkäistäisiin terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä säätämällä rangaistaviksi niiden tekemistä edistäviä tekoja. Tätä tavoitetta edistäisivät myös ehdotetut salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat lainsäädäntömuutokset.

2. Rangaistussäännöksiä koskevat lainsäädännön muutosehdotukset

2.1. Rikoslain 11 luvun 8 ja 9 §, 34 luvun 6 § sekä 34 a luvun 1 ja 1 a §

Direktiivin 3 artiklaan liittyvistä syistä kemiallisen aseen kiellon rikkomista, biologisen aseen kiellon rikkomista, ydinräjähderikosta ja terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi ja ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos.

Kemiallisen aseen kiellon rikkomista koskevan rikoslain (39/1889) 11 luvun 8 §:n uuden 2 momentin mukaan rangaistaviksi tulisivat myös kemiallisen aseen toimittaminen ja tutkimustoiminnan harjoittaminen sen tuottamista varten. Biologisen aseen kiellon rikkomista koskevan rikoslain 11 luvun 9 §:n uuden 2 momentin mukaan rangaistavaksi tulisi myös tutkimustoiminnan harjoittaminen biologisen aseen valmistamista tai tuottamista varten. Rikoslain 34 luvun 6 §:n 1 momentissa rangaistavaksi säädetyn ydinräjähderikoksen tekotapoja puolestaan täydennettäisin niin, että rangaistaviksi tulisivat myös ydinräjähteen hankkiminen, kuljettaminen, toimittaminen ja kehittäminen sekä tutkimustoiminnan harjoittaminen ydinräjähteen valmistamista varten.

Kemiallisia ja biologisia aseita sekä ydinräjähteitä koskevan täydentävän sääntelyn sijoittaminen ehdotetulla tavalla tarkoittaisi sitä, että uudet tekotavat tulisivat rangaistaviksi silloinkin, kun niiden mukaisia tekoja ei tehdä terroristisessa tarkoituksessa. Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan f alakohta sinällään koskee näiden rikosten tekemistä terroristisessa tarkoituksessa pohjautuen kuitenkin 15 artiklan 2 kohta huomioon ottaen siihen näkökohtaan, että ne ovat rangaistavaksi säädettyjä myös ilman mainittua tarkoitusta tehtyinä. Tältä osin esityksessä ehdotettavaa, jo vuoden 2002 puitepäätöksen täytäntöönpanossa osittain omaksuttua lainsäädäntöratkaisua voidaan pitää perusteltuna, koska kemiallisiin ja biologisiin aseisiin sekä ydinräjähteisiin liittyvät teot ovat yleisesti ottaen vakavia ja vaarallisia rikoksia ilman terroristista tarkoitusta tehtyinäkin ja koska lisättäviksi ehdotetut uudet tekotavat ovat merkitykseltään ja moitittavuudeltaan rinnastettavissa rikoslain 11 luvun 8 ja 9 §:ssä sekä 34 luvun 6 §:n 1 momentissa jo nykyisin rangaistaviksi säädettyihin tekotapoihin. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta uudet tekotavat kuvattaisiin samalla tarkkuudella kuin jo nykyisin rangaistaviksi säädetyt tekotavat.

Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevaa rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että sen mukaan mainittuina rikoksina tulisivat rangaistaviksi eräät jo nykyisin erikseen rangaistaviksi säädetyt vakavat tietoverkkorikokset terroristisessa tarkoituksessa tehtyinä. Kohdan muuttaminen rajattaisiin siihen, mitä direktiivin 3 artiklan 1 kohdan i alakohta nimenomaisesti edellyttää. Kysymyksessä ovat laajamittaiset, erityisen tuntuvaa haittaa tai taloudellista vahinkoa aiheuttavat taikka yhteiskunnan tärkeän toiminnan vaarantavat törkeät datavahingonteot, tör-

keät tietoliikenteen häirinnät ja törkeät tietojärjestelmän häirinnät. Kun mainituista rikoksista voidaan ilman terroristista tarkoitusta tuomita enintään viiden vuoden vankeusrangaistus, kohdan mukaisissa ja tavanomaisia tapauksia vakavammissa tapauksissa niistä voitaisiin tuomita enintään seitsemän vuoden vankeusrangaistus. Vähimmäisrangaistus olisi neljä kuukautta vankeutta. Ehdotettava rangaistusasteikko olisi oikeassa suhteessa tekojen moitittavuuteen, kun otetaan tekojen terroristisen tarkoituksen lisäksi huomioon rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentissa rangaistavaksi säädettyjen muiden terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten asteikot.

Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan f alakohdan vuoksi rikoslain 34 a luvun uudessa 1 a §:ssä säädettäisiin rangaistavaksi terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos (valmistaminen, hallussa pitäminen, hankkiminen, kuljettaminen, toimittaminen ja kehittäminen sekä tutkimustoiminnan harjoittaminen radiologisen aseen valmistamista varten). Tällaisesta rikoksesta tuomittaisiin vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kahdeksan vuotta. Tällaiseen ehdotettavaan lainsäädäntöratkaisuun hallituksen esityksessä on päädytty varsin perusteellisen arvioinnin jälkeen (s. 23−28) keskeisenä perusteena se, että ilman säteilyaineisiin liittyvän moninaisen rangaistussääntelyn kokonaisarviointia ei ole mahdollista tehdä siihen muutoksia, joita vastaavat sitten otettaisiin huomioon terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevassa rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentissa. Direktiivin on arvioitu mahdollistavan tällaisen lainsäädäntöratkaisun.

Radiologisen aseen määritelmä perustuisi ydinterrorismin torjumisesta tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/2009) 1 artiklan 4 kappaleen b kohdassa olevaan laitteen määritelmään, jonka mukaan sillä tarkoitetaan radioaktiivisen aineen hajotuslaitetta tai säteilylaitetta, joka voi radiologisten ominaisuuksiensa vuoksi aiheuttaa kuoleman, vakavan ruumiinvamman tai huomattavaa vahinkoa omaisuudelle tai ympäristölle. Kun tekotapojen kuvauksen lisäksi otetaan huomioon tämä määritelmä, ehdotettua rangaistussäännöstä voidaan pitää rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen riittävän tarkkarajaisena. Rangaistusasteikon laajuutta ja enimmäisrangaistuksen ankaruutta puoltaa se, että kysymyksessä olevat teot vaihtelisivat vaarallisuudeltaan erityisesti suhteessa siihen, kuinka etäällä ne ovat radiologisen aseen käyttämisestä, mutta voisivat toisaalta vaarantaa esimerkiksi suuren ihmisjoukon hengen ja terveyden. Enimmäisrangaistus olisi matalampi kuin radioaktiivista ainetta levittämällä tehdyn terroristisessa tarkoituksessa tehdyn törkeän terveyden vaarantamisen enimmäisrangaistus, joka on rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan kaksitoista vuotta vankeutta. Ehdotettu rangaistusasteikko olisi oikeassa suhteessa rikoksen ajateltavissa olevien ilmenemistapojen paheksuttavuuteen ja vaarallisuuteen.

2.2 Rikoslain 34 a luvun 2 § (terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu)

Terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua koskevaa rangaistussäännöstä ehdotetaan muutettavaksi niin, että valmistelun tarkoituksena voisi olla myös rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun terroristisessa tarkoituksessa

tehdyn rikoksen tekeminen tai ehdotetussa uudessa 1 a §:ssä tarkoitetun terroristisessa tarkoituksessa tehdyn radiologista asetta koskevan rikoksen tekeminen.

Rikoslain 34 a luvun 2 §:n muuttaminen ehdotetulla tavalla liittyy ensisijaisesti direktiivin 4 artiklan a alakohtaan (terroristiryhmän johtaminen) ja 13 artiklaan sekä direktiivin 2 artiklan 3 alakohdassa olevaan terroristiryhmän määritelmään. Artiklan 13 mukaan 4 artiklassa tarkoitetun rikoksen rangaistavuuden kannalta ei ole välttämätöntä, että terrorismirikos tosiasiallisesti tehdään. Terrorismirikoksia ovat puolestaan 3 artiklan mukaiset rikokset, joita ehdotettujen muutosten jälkeen vastaisivat rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä ja uudessa 1 a §:ssä rangaistaviksi säädetyt rikokset.

Terroristiryhmän johtamista koskeva rikoslain 34 a luvun 3 § edellyttää teon rangaistavuudelta, että ryhmän toiminnassa on tehty 1 §:ssä tarkoitettu rikos. Toisaalta rangaistavaa on 3 §:n 1 momentin mukaan myös sellaisen ryhmän johtaminen, jonka toiminnassa on tehty 2 §:ssä tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu.

Direktiivin täytäntöönpanoa valmistellut työryhmä ehdotti mietinnössään (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 56/2017) terroristiryhmän johtamista koskevia säännöksiä muutettaviksi niin, että rangaistavaksi tulisi myös sellaisen ryhmän johtaminen, joka toimii tehdäkseen 1 §:ssä tarkoitetun rikoksen. Jatkovalmistelussa osittain lausuntopalautteen takia ehdotuksesta luovuttiin, kun kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että rangaistavaa jo on valmisteluriikoksen tehneen ryhmän johtaminen. Siinä tilanteessa voidaan katsoa ainakin jonkun ryhmässä toimivan tai jo toimineen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemiseksi. Rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä kuvataan kattavasti ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta tarkkarajaisesti ne valmistelutoimet, joilla on merkitystä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tai terroristisessa tarkoituksessa tehdyn radiologista asetta koskevan rikoksen tekemisen kannalta.

Direktiivin 2 artiklan 3 alakohta, 4 artiklan a alakohta ja 13 artikla huomioon ottaen terroristiryhmän johtamisen rangaistavuuden riittävä kattavuus kuitenkin edellyttää sitä, että rikoslain 34 a luvun 2 §:n rangaistavuus ulotetaan kaikkiin 3 artiklan mukaisiin tekoihin eli myös rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisiin tekoihin ja ehdotetun uuden 1 a §:n mukaisiin tekoihin.

Mainittua valmisteluriikoksen rangaistavuuden alan laajentamista voidaan itsenäisestikin pitää perusteltuna. Rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut rikokset (laiton uhkaus, perätön vaarailmoitus, törkeä julkisrauhan rikkominen ja ydinenergian käyttörikos) ovat terroristisessa tarkoituksessa tehtyinä vakavia rikoksia (vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kolme vuotta). Niiden tekemiseksi voidaan myös tehdä 2 §:ssä tarkoitettuja valmistelutoimia, erityisesti sopia toisen kanssa tai laatia suunnitelma rikoksen tekemisestä. Samat näkökohdat pätevät terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn radiologista asetta koskevaan rikokseen, joka rangaistusasteikkonsa perusteella olisi vielä 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja rikoksiakin vakavampi rikos.

2.3. Rikoslain 34 a luvun 4 b § (kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten)

Rikoslain 34 a luvun 4 b §:n mukaan se, joka tehdäkseen 1 §:n 1 momentin 2−7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen kouluttautuu 4 a §:ssä tarkoitetulla tavalla räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä, on tuomittava, jollei teko ole 1 tai 2 §:n mukaan rangaistava, kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi.

Rikoslain 34 a luvun 4 b §:n mukaan rangaistavaa on siis kouluttautuminen muiden kuin vähiten vakavien (1 §:n 1 momentin 1 kohta) terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemiseen toisen henkilön ohjauksessa. Koulutuksen antajan osallistumiseen kouluttautumiseen viittaa ”4 a §:ssä tarkoitetulla tavalla”, viitatussa pykälässä säädetään rangaistavaksi koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä ei säädetä kouluttautumistavoista, vaan siinä kuvataan, minkälaisten tietojen tai taitojen hankkimiseen rangaistavan kouluttautumisen on kohdistuttava. Vuoden 2015 alussa voimaan tullut pykälä on säädetty vapaan kansallisen harkinnan puitteissa ilman taustalla olevaa kansainvälistä velvoitetta.

Tiettyjen tietojen ja taitojen hankkimisen säätäminen rangaistavaksi on poikkeuksellista. Koulutuksen ottamista koskeva rangaistussäännös on merkityksellinen tietojen saamista koskevan oikeuden kannalta. Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus, johon säännöksen mukaan kuuluu muun ohessa oikeus vastaanottaa tietoja. Momentin mukaan tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan 1 kappaleen mukaan sananvapaus pitää sisällään vapauden vastaanottaa tietoja viranomaisten siihen puuttumatta. Artiklan 2 kappaleen mukaan sananvapauden käyttö voidaan asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten ja rangaistusten alaiseksi, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muun ohessa yleisen turvallisuuden vuoksi tai rikollisuuden estämiseksi. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus sananvapauteen, johon kuuluu muun ohessa vapaus vastaanottaa tietoja.

Rikoslain 34 a luvun 4 b § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Pykälän säätämiseen liittyvästä perustuslakivaliokunnan lausunnosta ei ilmene, että nykyinen rangaistussäännös olisi sen säätämisvaiheessa havaittu ongelmalliseksi tietojen vastaanottamisoikeuden kannalta (PeVL 26/2014 vp, s. 2/II ja 3/I). Valiokunta kiinnitti huomiota rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, teon tahalliseen luonteeseen ja siihen, että kysymys on oman rikollisen toiminnan eli terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen rangaistavaksi säädettävästä esivaiheesta.

Direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 56/2016 vp, s. 8), että ehdotetun sääntelyn perusteella on varsin vaikea ennakoida, minkälaisissa tilanteissa tiedon hankkiminen tai vastaanottaminen on rangaistavaa. Valiokunta lisäksi

totesi nimenomaisesti pitäneensä ongelmallisen avoimena tunnusmerkistöä, jossa rangaistava kouluttautuminen voisi tapahtua ”muiden erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä.”

Perustuslakivaliokunnan viimeksi mainitussa lausunnossa todettuun liittyy se, että terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottamista koskeva direktiivin 8 artikla edellyttää rikoslain 34 a luvun 4 b §:n muuttamista eräin tavoin. Artiklan mukaan kouluttautumisen rangaistavuuden tulee ensinnäkin kattaa direktiivin 3 artiklan 1 kohdan a–i alakohdassa tarkoitetun terrorismirikoksen tekeminen tai sen tekemisen edistäminen. Terrorismirikosten tekemisen osalta tämä edellyttää pykälän muuttamista niin, että huomioon tulevat otetuiksi uuden vakavia tietoverkkorikoksia koskevan kohdan lisääminen rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momenttiin ja uuden terroristisessa tarkoituksessa tehdyn radiologista asetta koskevan 1 a §:n lisääminen lukuun. Kysymyksessä ovat aikaisemmin todetun mukaisesti vakavat merkittävää vahinkoa tai vaaraa aiheuttavat rikokset, joihin kouluttautuminen on perusteltua säätää rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä rangaistavaksi.

Mitä tulee terrorismirikoksen tekemisen edistämiseen, velvoitteen toteuttaminen mahdollisimman tarkkarajaisella, rajatulla ja perustellulla tavalla ehdotetaan toteutettavaksi niin, että kouluttautumisen tarkoituksena voisi olla myös rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä tarkoitetun terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun tekeminen. Se on keskeisin rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädetyistä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä edistävistä teoista, mitä osoittaa se, että kyseisen valmistelurikoksen tekeminen on jo nyt säädetty usean luvussa rangaistavaksi säädetyn teon tekemisen tarkoitukseksi. Lisäksi johdonmukaisena ei voida pitää sitä, että luvun 4 a §:n mukaan rangaistavaa koulutusta voidaan kuitenkin jo nykyisin antaa 2 §:ssä tarkoitetun rikollisen toiminnan edistämiseen. Valmistelurikosta koskevan lisäyksen käytännön merkitys ei oletettavasti tule olemaan huomattava, koska kouluttautuminen on lähellä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua, ja rikoslain 34 a luvun 4 b §:n mukaan kouluttautumisesta ei jatkossakaan erikseen tuomittaisi sitä, jonka toiminnan voidaan katsoa jo olevan 2 §:ssä tarkoitettua terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua.

Edellä todettuja muutoksia olennaisempaa muutosta tarkoittaisi se, että rangaistavuuden piiriin tulisi myös itsekouluttautuminen. Tämän muutoksen tarve ilmenee paitsi jo 8 artiklan sanamuodosta, jossa koulutuksen ottamista ei ole millään tavoin rajattu toiselta henkilöltä otettavaan koulutukseen, myös artiklaan liittyvästä direktiivin johdantokappaleesta 11.

Lähtökohtaisesti rangaistavuuden alan laajentamista itsekouluttautumiseen voidaan pitää perusteltuna. Tietojen vastaanottamisoikeuden kannalta olennaista eroa ei ole siinä, otetaanko terrorismirikoksen tekemisessä tarvittavia tietoja vastaan toiselta henkilöltä vai tapahtuuko tietojen hankkiminen itsenäisesti. Koulutuksen ottaminen vastaan toiselta henkilöltä ja yksin tapahtuva kouluttautuminen voivat yhtä merkityksellisesti edistää terrorismirikoksen tekemistä. Varsinkin tietoteknisen kehityksen myötä itsekouluttautumisen merkitys esimerkiksi räjähteitä ja ampuma-aseita koskevien tarvittavien tietojen ja taitojen hankkimisessa on korostunut. Nimenomaan kouluttautumisessa ollaan

tekijällä oleva tarkoitus itse tehdä terrorismirikos huomioon ottaen jo usein lähellä terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä. Yhteys terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemiseen voi olla jopa merkittävästi läheisempi ja konkreettisempi kuin muilla mainitun rikoksen tekemistä edistävillä terrorismirikoksilla, kuten esimerkiksi värväyksellä terrorismirikoksen tekemiseen tai terrorismin rahoittamisella. Jos konkreettinen kouluttautumisrikos arvioidaan vaarallisuudeltaan vähäiseksi, lievissä tapauksissa rikoslain 34 a luvun 4 b § mahdollistaa sakkorangaistuksen määräämisen. Mainitun pykälän säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunnan lausumaan viitaten myös itsekouluttautumisessa on kysymys tahallisesta oman rikollisen toiminnan rangaistavaksi säädettävästä esivaiheesta, josta tekijää ei erikseen rangaistaisi, jos hän tekee terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tai jos teon voidaan katsoa edenneen jo terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun.

Nämä itsekouluttautumisen rangaistavaksi säätämistä tukevat yleiset näkökohdat eivät poista sitä tosiasiaa, että itsekouluttautumistapausten selville saamiseen ja kouluttautumistarkoituksen toteen näyttämiseen voi olettaa liittyvän merkittäviä haasteita. Rikosprosessiin päätyvien juttujen mahdollinen vähäinen lukumäärä ei ole kuitenkaan edellä todettu huomioon ottaen peruste sille, että tekoa ei tulisi säätää rangaistavaksi. Pikemminkin ongelmaksi voisi muodostua se, että henkilöitä päätyisi liian kevyin perustein epäillyn ja/tai syytetyn asemaan.

Viimeksi mainittuun näkökohtaan on aihetta kiinnittää huomiota ja on myös kiinnitetty huomiota hallituksen esityksessä, jossa nimenomaan tämän rikoksen kohdalla kiinnitetään huomiota (s. 103) epäiltyjen ja syytettyjen prosessuaalisiin oikeuksiin rikosoikeudellisissa menettelyissä sekä esitutkintaviranomaisten toimintaa ohjaaviin esitutkintalain (805/2011) 4 luvun esitutkintaperiaatteisiin (muiden ohessa syyttömyysolettama). Myös terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen osalta pätevät samat esitutkintaa, syyttämistä ja tuomitsemista koskevat kynnykset kuin muiden rikosten kohdalla. Lisäksi esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentti edellyttää, että esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvitettävä esitutkinnan aloittamisen edellytysten olemassaolo niin, että ketään ei aiheettomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan. Syyteharkintaan liittyvän oikeudellisen harkinnan tasoa on turvaamassa se, että terrorismirikosten ja myös terrorismirikosten tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen osalta syytteen nostamisesta päättää rikoslain 34 a luvun 7 §:n nojalla valtakunnansyyttäjä. Jo terrorismirikosten tutkintavaiheessa syyttäjä osallistuu aktiivisesti tutkinnan ohjaamiseen esitutkintalain 5 luvussa tarkoitetun esitutkintayhteistyön puitteissa. Vaikka rikoslain 34 a luvussa on pitkään ja vuosien mittaan enenevästi säädetty rangaistaviksi lukuisia terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä edistäviä rikoksia, oikeuskäytännöstä ei rikosasioiden lukumäärien tai asioiden lopputulosten perusteella ole tehtävissä sellaista johtopäätöstä, että rikosprosessiin päätyisi tehdyiksi epäiltyjä terrorismirikoksia liian kevein perustein. Nämä epäiltyjen ja syytettyjen oikeusturvaan ja oikeuksien turvaamiseen liittyvät näkökohdat ovat merkityksellisiä myös jäljempänä käsiteltävän rikoslain 34 a luvun uudessa 5 c §:ssä rangaistavaksi ehdotetun terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen osalta.

Muiden terrorismirikosten tapaan myös itsekouluttautumisen osalta rikosprosessiin päätyminen ja rikosvastuun toteutuminen edellyttäisivät sitä, että terrorismirikoksen tekemisen tarkoitus voidaan osoittaa kunkin rikosprosessiin vaiheen edellyttämällä tavalla. Tämän tarkoituksen osoittamisen kannalta tärkeässä asemassa ovat pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun salaiset pakkokeinot, jotka ovat pitkälti käytettävissä myös rikoslain 34 a luvun 4 b §:n mukaisen teon tutkinnassa ja salaisina tiedonhankintakeinoina poliisilain (872/2011) 5 luvun säännösten mukaan myös sen estämisessä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 103), salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä harkittaessa on otettava huomioon kunkin pakkokeinon käytön laissa säädetyt edellytykset ja erityisesti suhteellisuusperiaatteeseen liittyen epäillyn konkreettisen kouluttautumisrikoksen vakavuus. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei ehdoteta laajennuksia kouluttautumisrikoksen estämisessä ja selvittämisessä käytettäviin toimivaltuuksiin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissaan PeVL 26/2014 vp ja PeVL 56/2016 vp toteaman johdosta on syytä kiinnittää erityistä huomiota rikostunnusmerkistön tarkkarajaisuutta edellyttävään laillisuusperiaatteeseen, joka liittyy kysymykseen siitä, pitäisikö itsekouluttautumisen ulottuvuutta ja kouluttautumistapoja jotenkin rajata rangaistussäännöksessä. Hallituksen esityksessä rikoslain 34 a luvun 4 b §:n laajentaminen kattamaan itsekouluttautumistilanteet ehdotetaan toteutettavaksi niin, että pykälästä poistetaan toisen antamaan koulutukseen viittaava ”4 a §:ssä tarkoitetulla tavalla”. Ensiksi mainitussa pykälässä ei nykyisinkään säädetä kouluttautumisen tavoista. Direktiivin täytäntöönpanon ja nyt käsiteltävän hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on asetettu kyseenalaiseksi se, että rangaistavuus voisi ulottua tiettyihin laillisen toiminnan muotoihin. Tältä osin on nostettu esiin esimerkiksi autokoulun käyminen jalkakulkijoiden päälle ajamisen mahdollistamiseksi sekä hallituksen esityksen esimerkki kysymyksessä olevan koulutuksen hankkimisesta asepalveluksessa (s. 103), tapauksista viimeksi mainitun liittyessä jopa kansalaisvelvollisuuteen.

Terrorismirikosten tekemiseen tähtäävä itsekouluttautuminen toteutetaan käytännössä laillisena toimintana tai osana laillista toimintaa. On huomattava, että jo nykyisin rangaistavaksi säädetty toisen henkilön antaman koulutuksen kautta tapahtuva kouluttautuminen voi toteutua hyvin monilla tavoilla, minkä ei kuitenkaan katsottu pykälän säätämisvaiheessa edellyttävän kouluttautumistapojen tarkempaa sääntelemistä tai rajaamista rangaistussäännöksessä. Rikoslain 34 a luvun 4 b §:n voi jo nykyisin katsoa kattavan esimerkiksi sellaisen toiminnan, jossa koulutuksen antajaksi katsottava henkilö ohjaa toisen henkilön eli koulutuksen ottajan hankkimaan tietoja tietyiltä verkkosivustoilta. Pykälän nykyisen sanamuodon piiriin menevät myös sellaiset tapaukset, joissa henkilö asepalveluksen suorittamisen yhteydessä hankkii räjähteisiin tai ampuma-aseisiin liittyviä tietoja tai taitoja tarkoituksin toteuttaa niiden avulla terrorismirikos, kunhan armeijassa koulutusta antava ja samalla rikoslain 34 a luvun 4 a §:ssä tarkoitettuun rikokseen syyllistyvä henkilö on ”juonessa mukana” eli tietoinen kouluttautujan tarkoituksesta. Kouluttautujan kannalta rikosoikeudellisesti vähemmän merkityksellisenä tai jopa merkityksettömänä ei voida pitää sitä, että hän tehdäkseen terrorismirikoksen käyttää toista henkilöä toiminnan luonteesta tietämättömänä tahdottamana välikappaleena. Myös toiselta henkilöltä saatava terroristinen koulutus voi toteutua hyvin monenlaisina koulutustilanteina,

joista teon tarkoitus ei välttämättä millään tavoin ilmene ulospäin ilman koulutuksenantamistilanteen taustasta olevia täydentäviä tietoja ja kaikkien käytettävissä olevien tietojen kokonaisarviointia.

Rangaistussäännöksen tarkkarajaisuuden arviointiin liittyen on erityisesti syytä korostaa sitä, että niin rikoslain 34 a luvun 4 b §:n sanamuodon kuin sen perustelujenkin (HE 18/2014 vp ja nyt käsiteltävä esitys) mukaan on selvää, että rangaistaviksi eivät pykälän mukaan sen muuttamisen jälkeenkään voi tulla pelkät vierailut tietynsisältöisillä sivustoilla. Kysymys ei olisi siis esimerkiksi sellaisesta toiminnasta, jonka rangaistavaksi säätämisen Ranskan perustuslakineuvosto (Conseil Constitutionnel) on kahdesti ja viimeksi vuoden 2017 ratkaisussaan nro 682 todennut maan perustuslain vastaiseksi. Ratkaisu koskee Ranskan rikoslain artiklaa 421-2-5-2, jossa on säädetty rangaistavaksi sellaisten sivujen selaaminen tai sellaisilla sivuilla muuten käyminen, joissa provosoivasti puhutaan terrorismirikosten tekemisen puolesta tai puolustetaan niitä. Rikoslain 34 a luvun 4 b § myös itsekouluttautumisen rangaistavaksi säätämisen jälkeen koskisi tapauksia, joissa henkilö terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa hankkii tiettyjä tietoja tai taitoja, mitä sinällään voidaan toteuttaa myös nettisivustoilla käymisen yhteydessä.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 56/2017 vp toteamaan liittyen rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä jo nyt säädetään rangaistavaksi tiettyjen räjähteisiin, aseisiin ja aineisiin liittyvien valmistus- tai käyttötekojen lisäksi kouluttautuminen näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä. Ilmaisusta ”näihin merkitykseltään rinnastuvien” ei ehdoteta luovuttavaksi, koska direktiivin 8 artiklan voi katsoa sallivan sen mukana pitämisen. Hallituksen esityksessä (s. 103) on pykälän säätämisen yhteydessä todettu (HE 18/2014 vp) toistaen todettu se, mitä ilmaisulla tarkoitetaan.

Niin työryhmämietintöä valmisteltaessa kuin vielä mietinnön lausuntopalautteen jatkovalmistelussa on itsekouluttautumisen rangaistavaksi säätämistä koskien katsottu riittäväksi lainsäädäntömuutokseksi myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta se, että rikoslain 34 a luvun 4 b §:stä poistetaan ilmaisu ”4 a §:ssä tarkoitetulla tavalla”. Kouluttautumistapojen tyhjentävä kuvaaminen rangaistussäännöksessä ei ole mahdollista, joiltakin osin avoimiksi jäävät kuvaamiset olisivat puolestaan tarkkarajaisuusnäkökulmasta ongelmallisia.

Rikoslain 34 a luvun 4 b §:n soveltamisalaa ehdotettujen muutosten jälkeen on asianmukaisella tavalla selostettu pykälän perusteluissa (s. 102 ja 103) hyödyntäen pykälän säätämisen yhteydessä käytettyjä, myös rangaistavaan itsekouluttautumiseen soveltuvia perusteluita. Niissä todettuun kuuluu muun ohessa se, että kouluttautujan tulee olla päättänyt, että hän tekee kouluttautumisen tarkoituksena olevan rikoksen, jonka täytyy olla konkreettinen ja riittävällä tavalla yksilöity teko. Erityisesti on syytä korostaa sitä, että direktiivin 8 artiklan liittyvään johdantokappaleeseen 11 perustuen tekijän tahallisuutta ja tarkoitusta ei voitaisi käytännössä päätellä pelkästään jostakin yksittäisestä seikasta, vaan kysymys olisi kaikkien epäillyn kouluttautumisrikoksen tutkinnassa ja myöhemmässä rikosprosessuaalisessa käsittelyssä ilmenneiden seikkojen kokonaisarvioinnista.

Suhteessa perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattuun tietojen vastaanottamiseen oikeuteen nähden rikoslain 34 a luvun 4 b §:n soveltamisalan laajentamista ehdotetulla tavalla itsekouluttautumisen puolelle voidaan pitää perusteltuna, kun otetaan huomioon perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVM 25/1994 vp, s. 5). Erityisesti on syytä korostaa edellä todettu huomioon ottaen sitä, että kysymys on riittävän tarkkarajaisesta ja täsmällisesti määritellystä rajoituksesta, joka on painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima ja suhteellisuusvaatimuksen mukainen.

2.4. Rikoslain 34 a luvun 5 b § (matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten)

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 37/2016 vp) on rikoslain 34 a luvun 5 b §:ssä säädetty rangaistavaksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (jäljempänä ”matkustamisrikos”). Pykälän 1 momentissa säädetään rangaistavaksi se, että Suomen kansalainen tai häneen 1 luvun 6 §:n 3 momentissa nojalla rinnastettava henkilö (käytännössä Suomessa pysyvästi asuva henkilö) taikka Suomen alueelta joku matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen matkustaja ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä jonkin rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyn terrorismirikoksen.

Direktiivin 9 artiklan 2 kohta edellyttää, että vastataan myös sellaisten henkilöiden muodostamaan uhkaan, jotka tulevat kysymyksessä olevaan jäsenvaltioon tehdäkseen siellä terrorismirikoksen. Tämä voidaan tehdä joko laajentamalla matkustamisrikosta koskevan rangaistussäännöksen soveltamisalaa (a alakohta) tai säätämällä rangaistaviksi valtioon tulevan henkilön suorittamat valmistelutoimet (b alakohta). Rangaistavuuden piiriin tulisivat näin ollen terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa Suomeen palaava kansalainen tai täällä asuva henkilö sekä muutkin tänne kysymyksessä olevassa tarkoituksessa matkustavat henkilöt.

Suomen kannalta merkittävän, korostuneen ja konkreettisen uhan muodostaa nimenomaan se, että joku henkilö palaa tänne tai muuten matkustaa tänne tehdäkseen täällä terrorismirikoksen. Siihen on perusteltua ja johdonmukaista vastata rikosoikeuden keinoin. Vaihtoehdoista esityksessä ehdotetaan valittavaksi direktiivin 9 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukainen sen jälkeen, kun hallituksen esityksessä (s. 46) on arvioitu myös mahdollisuutta turvautua tältä osin valmistelurikoksen rangaistavuuteen. Rikoslain 34 a luvun 5 b §:n 1 momenttia muutettaisiin niin, että sen mukaan rangaistaisiin henkilöä, joka matkustaa toiseen valtioon tehdäkseen siellä mainitun luvun 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c, 5 tai 5 a §:ssä tarkoitetun rikoksen. Matkustamisen tarkoituksena olevien rikosten piiri säilyisi ennallaan lukuun ottamatta sitä, että pykälässä viitattaisiin myös 1 a §:ssä tarkoitettuun rikokseen (terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos). Matkustamisrikoksesta ei edelleenkään tuomittaisi henkilöä, joka matkakohteessa tekee jonkin viitatun pykälän mukaisen rikoksen.

Direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä (PeVL 56/2016 vp, s. 7 ja 8) perustuslakivaliokunta toisti matkustamisrikoksen säätämisen yhteydessä esittämänsä kriittiset näkökohdat rangaistusvastuun ulottamisesta pääteosta etäisiin aikomuksiin. Toisaalta valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että kyse on kokonaisuudessaan tekijältä huomattavaa aktiivisuutta vaativasta toiminnasta. Laillisuusperiaatteen osalta valiokunta totesi keskeistä olevan, että direktiiviehdotuksen mukainen kriminalisointi edellyttäisi tekijältä tahallisuutta, ja totesi myös, että matkustaminen tapahtuu nimenomaan terrorismirikosten tekemistä varten. Myös ne terrorismirikokset, joiden tarkoituksessa matkustaminen tapahtuu, lueteltaisiin tyhjentävästi säännösviittauksin. Nämä valiokunnan lausunnossa todetut näkökohdat ovat merkityksellisiä direktiivin 9 artiklan tultua hyväksytyksi sellaisena kuin sen sisältö oli tiedossa direktiiviehdotuksen viimeisen eduskuntakäsittelyn aikaan.

Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Pykälän 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Direktiiviehdotusta käsiteltäessä perustuslakivaliokunta viittasi siihen, mitä se lausui matkustamisrikoksen säätämisen yhteydessä perustuslain 9 §:n 2 momentissa säädetystä maasta lähtemisen oikeudesta (PeVL 37/2016 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunta totesi aikaisemmassa yhteydessä, että matkustamiskriminalisointi ei sellaisenaan estä henkilöä lähtemästä maasta. Perustuslain säännös oikeudesta lähteä maasta ei valiokunnan käsityksen mukaan suojaa henkilön oikeutta matkustaa erittäin vakavan rikoksen tekemistä varten. Direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että sen mielestä edellä mainitut matkustamisrikosta koskevat näkökohdat voidaan omaksua myös direktiiviehdotuksen mukaisen kriminalisoinnin suhteesta perustuslain 9 §:ään, eikä ehdotus ole tältä osin perustuslain vastainen. Tämä valiokunnan kanta tarkoittaa sitä, että rangaistussäännös ei muutettavaksi ehdotetussa muodossaan sinällään estä Suomeen palaamista tai muuta tulemista ja että perustuslain maahan saapumisen ja tulemisen oikeutta koskevat säännökset eivät oikeuta saapumaan tai tulemaan maahan terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa.

2.5. Rikoslain 34 a luvun 5 ja 5 c § (terrorismin rahoittaminen ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen)

Direktiivin 10, 11 ja 13 artiklaan liittyvistä syistä rikoslain 34 a lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 c §, jonka 1 momentin mukaan rangaistavaa olisi terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen (jäljempänä ”matkustamisrikoksen edistämisrikos”). Luvun 5 §:n 2 momentin muuttamisen kautta mainitun uuden rikoksen rahoittaminen tulisi rangaistavaksi terrorismin rahoittamisena.

Matkustamisrikoksen edistämisrikokseen syyllistyisi rikoslain 34 a luvun uuden 5 c §:n 1 momentin mukaan se, joka edistääkseen 5 b §:n 1 momentissa tarkoitetun rikoksen tekemistä neuvoin, toimin tai muilla tavoin auttaa toista. Rangaistukseksi tuomittaisiin sakkoa tai vankeutta enintään yksi vuosi. Selvyyden vuoksi uuden pykälän 2 momentissa todettaisiin, että tekoon ei sovelleta rikoslain 5 luvun 6 §:n säännöksiä avunannosta.

Ehdotettu rikoslain 34 a luvun 5 c §:n 1 momentti vastaisi sinällään sisällöltään pitkälti rikoslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin säännöstä rangaistavasta avuannosta. Viimeksi mainittu säännös ei ole kuitenkaan tässä yhteydessä riittävä, koska sen mukaan rangaistava avunanto edellyttää, että avunannolla edistettävä rikos tai sen rangaistava yritys tehdään. Direktiivin 13 artiklan mukaan 10 artiklassa tarkoitetun rikoksen osalta ei ole välttämätöntä todeta yhteyttä tiettyyn toiseen kyseisessä direktiivissä säädettyyn rikokseen.

Rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentin muuttaminen ja uuden 5 c §:n säätäminen lähtökohtaisesti ulottavat rikosoikeudellisen vastuun pitkälle. Direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 56/2016 vp, s. 8), että valmisteluluonteisiin tekoihin liittyvät valtiosääntöiset näkökohdat huomioiden rangaistava sääntely ulotettaisiin huomattavan etäälle varsinaisesta terrorismirikoksesta ilman, että minkäänlaista vaaraa terrorismirikoksen toteutumisesta olisi käsillä. Valiokunta piti perusteltuna pyrkimystä edelleen vaikuttaa direktiiviehdotuksen sisältöön tältä osin. Tällaista vaikuttamista direktiivineuvotteluissa oli jo tapahtunut siihen mennessäkin, eikä loppuun saattamisen yhteydessäkään enää ollut mahdollisuuksia saada aikaan tältä osin aikaan muutoksia.

Jo nyt useille toisen terrorismirikoksen tekemistä edistäville terrorismirikoksille on tyypillistä, että ei niiden rangaistavuus ei edellytä yhteyttä esimerkiksi tekoajan tai tekopaikan suhteen yksityiskohtaisesti yksilöityyn toiseen terrorismirikokseen. Tämä koskee esimerkiksi terrorismin rahoittamista (HE 18/2014 vp, s. 29), jonka rangaistavuus rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentin mukaan kattaa kaikkien muiden terrorismirikosten rahoittamisen mukaan lukien myös nyt kysymyksessä olevan matkustamisrikoksen rahoittamisen. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa todetaan (s. 106), terroristiorganisaation puitteissa tapahtuvassa toiminnassa ei välttämättä tiedetä sitä, kuka organisaatioon kuuluvista henkilöistä edistettävän matkustamisrikoksen tulee lopulta tekemään.

Matkustamisrikoksen edistämisrikoksen ja sen rahoittamisen etäisyys tavoitteena olevaan terrori-iskuun tai muuhun kaiken terroristisen toiminnan lopullisena tarkoituksena olevaan terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen riippuu tapauksen olosuhteista eikä voida yksioikoisesti todeta, että etäisyys varsinaiseen terrorismirikokseen on etäinen tai jopa huomattavan etäinen. Yhteys terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen ei ole välttämättä erityisen etäinen eikä etäisempi kuin muilla rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyillä rikoksilla. Näin on etenkin silloin, kun edistetään matkustamista, jonka tarkoituksena on suoraan tehdä terrori-isku matkustamisen määränpäässä. Tällöin ollaan iskun valmistelua toteuttavan organisaation viimeisissä toimenpiteissä. Tapauksen yksityiskohdista ja rikollisen toiminnan vaiheesta riippuen yhteys terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen saattaa olla jopa etäisempi sellaisilla teoilla, jotka jo nyt säädetään rangaistaviksi mainitussa luvussa. Myös silloin, kun matkustaja ei matkusta suoraan tekemään terrori-iskua tai muuta terroristisessa tarkoituksessa tehtyä rikosta, matkustamisen tarkoituksena olevan rikoksen tarkoituksena on edistää terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä.

Rikoslain 34 a lukuun ehdotettavassa uudessa 5 c §:ssä on rangaistava käyttäytyminen kuvattu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla tarkkarajaisesti

hyödyntäen rangaistavaa avunantoa koskevassa säännöksessä (rikoslain 5 luvun 6 §) käytettyä kirjoitustapaa. Säännöksen soveltamisalaa täsmennetään pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (esityksen s. 105 ja 106), joita on pidetty asian tähänastisissa valmisteluvaiheissa asianmukaisina ja säännöksen sisältöä selventävinä. Esityksen valmisteluvaiheissa on katsottu riittäväksi se, että vaatimus siitä, että rangaistavalta edistämiseltä edellytettäisiin sitä, että sen voidaan perustellusti olettaa edistävän konkreettisen matkustamisrikoksen tekemistä, todetaan ainoastaan perusteluissa. Olisi jossakin määrin epäjohdonmukaista, että tämän tyyppisiä edellytyksiä nostettaisiin yksittäisen terrorismirikoksen rangaistussäännökseen, kun edellytyksen voidaan katsoa koskevan muitakin terrorismirikoksia, joilla edistetään samalla toisen terrorismirikoksen tekemistä.

Mitä tulee suhteellisuuden vaatimukseen, tässä tapauksessa matkustamisrikoksen edistämisrikoksen rangaistusasteikon suhteeseen teon moitittavuuteen, yhden vuoden enimmäisrangaistus olisi alempi kuin edistettävällä matkustamisrikoksella on. Se olisi myös alempi kuin rikoslain 6 luvun 8 §:stä seuraava avunannon enimmäisrangaistus (yksi vuosi kuusi kuukautta vankeutta) niissä tapauksissa, joissa edistettävä matkustamisrikos tai sen rangaistava yritys tehdään. Toisaalta rangaistusasteikon on oltava jossakin määrin laaja ja mahdollistettava myös vankeusrangaistuksen tuomitseminen koskien erityisesti niitä tilanteita, joissa edistetään terrori-iskun tekemiseksi tapahtuvaa matkustamista. Konkreettisen matkustamisrikoksen edistämisrikoksen moitittavuus riippuisi siitä, minkälaisessa tarkoituksessa tehtävää matkustamisrikosta edistettäisiin.

Ehdotettu matkustamisrikoksen edistämisrikoksen rahoittamisen säätäminen rangaistavaksi terrorismin rahoittamisena rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentissa perustuisi momentista jo nyt ilmevään näkemykseen, jonka mukaan eräs terrorismin rahoittamisen tapa on rahoittaa muiden terrorismirikosten tekemistä. Kun momentti muutettiin mainitun suuntaiseksi ja kun terrorismin rahoittamisen rangaistavuus laajennettiin kattamaan myös matkustamisrikoksen rahoittaminen, perustuslakivaliokunnalla ei ollut kyseisten muutosten suhteen huomautettavaa (PeVL 26/2014 vp ja PeVL 37/2016 vp).

Hallituksen esityksessä on tiedostettu se, että terrorismin rahoittamisen rangaistusasteikko (vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kahdeksan vuotta) on merkittävästi ankarampi kuin rahoitettavan matkustamisrikoksen edistämisrikoksen asteikko olisi (s. 50, 51 ja 104). Tämä piirre liittyy jo nykyiseen rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momenttiin, joka on edellä todetun mukaisesti säädetty ja jota on siis myös muutettu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Terrorismin rahoittamisen ja rahoitettavien terrorismirikosten rangaistusasteikkojen suhdetta on käsitelty useissa aikaisemmissa terrorismirikoksia koskevissa lainvalmisteluhankkeissa (erityisesti HE 18/2014 vp, s. 30 ja 31/I), joissa on korostettu konkreettisessa tapauksessa rahoittamisrikoksesta määrättävän rangaistuksen suhteuttamista rahoitettavan rikoksen rangaistusasteikkoon ja myös mahdollisuutta rikoslain 6 luvun säännösten perusteella tuomita rahoittamisrikoksesta sakko tai jättää siitä jopa rangaistus tuomitsematta. Näin voidaan toteuttaa rikosten seuraamusten välillä vallitsevaa suhteellisuuden vaatimusta.

3. Salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat lainsäädännön muutosehdotukset

Salaisia pakkokeinoja koskevan pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n 2 momentin 11 kohtaa ja 17 §:n 9 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että telekuuntelun ja asuntokuuntelun käyttäminen tulisi mahdolliseksi selvitettäessä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä vakavia tietoverkkorikoksia (rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohta) ja terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä radiologisia aseita koskevia rikoksia (rikoslain 34 a luvun uusi 1 a §). Telekuuntelua koskevan muutoksen vaikutukset ulottuisivat pakkokeinolain 10 luvun 4 §:n 1 momentissa ja 27 §:n 2 momentissa olevien viittausten vuoksi myös telekuuntelun sijasta tapahtuvaan tietojen hankkimiseen ja peitetoimintaan.

Pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momenttiin, 7 §:n 1 momenttiin ja 12 §:n 3 momenttiin tehtävien muutosten kautta televalvontaa, televalvontaa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella ja suunnitelmallista tarkkailua voitaisiin käyttää selvitettäessä matkustamisrikoksen edistämisrikosta. Televalvontaa koskevan muutoksen vaikutukset ulottuisivat 8 §:ssä ja 10 §:n 2 momentissa olevien viittausten vuoksi myös sijaintitietojen hankkimiseen ja tukiasematietojen hankkimiseen.

Vakaviin tietoverkkorikoksiin ja terroristisessa tarkoituksessa tehtyä radiologista asetta koskevaan rikokseen liittyvät muutokset ehdotetaan tehtäviksi myös poliisilain 5 luvun säännöksiin, jotka koskevat salaista tiedonhankintaa rikoksen paljastamiseksi (3 §) ja rikoksen estämiseksi tapahtuvaa telekuuntelua (5 §:n 2 momentti). Lisäksi pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momenttiin, 7 §:n 1 momenttiin ja 12 §:n 3 momenttiin tehtäviksi ehdotettuja muutoksia vastaavat muutokset ehdotetaan rikosten estämistä koskevien toimivaltuuksien osalta tehtäviksi poliisilain 5 luvun televalvontaa (8 §:n 2 momentti), televalvontaa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella (9 §) ja suunnitelmallista tarkkailua (13 §:n 3 momentti) koskeviin säännöksiin. Tässä tapauksessa telekuuntelua koskevan muutoksen vaikutukset ulottuisivat poliisilain 5 luvun 6 §:n 1 momentissa ja 28 §:n 2 momentissa olevien viittausten vuoksi telekuuntelun sijasta tapahtuvaan tietojen hankkimiseen ja peitetoimintaan ja televalvontaa koskevan muutoksen vaikutukset ulottuisivat 11 §:n 2 momentissa olevan viittauksen vuoksi myös tukiasematietojen hankkimiseen.

Direktiivin 20 artiklan 1 kohta edellyttää sitä, että terrorismirikosten tutkinnassa ovat käytettävissä tehokkaat tutkintakeinot, esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden tai muiden vakavien rikosten tutkinnassa käytettävät keinot. Kohta ei siis koske rikosten estämisessä käytettäviä toimivaltuuksia. Jo tehdyn mahdollisen rikoksen paljastaminen on sen sijaan jo lähellä rikostutkintaa. On syytä korostaa sitä, että terrorismirikoksina säädetään rangaistaviksi erilaisia terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia edistäviä rikoksia, jolloin näiden edistävien tekojen selvittämisellä voidaan samalla estää terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia. Muutoksia ehdotetaan myös poliisilain 5 lukuun sen takia, että nykyisten esitutkintalain ja pakkokeinolain säätämisvaiheessa omaksutun lainsäädäntöratkaisun mukaisesti luvun säännösten on tarkoitus mahdollisimman pitkälle vastata pakkokeinolain 10 luvun säännöksiä. Terrorismirikosten vakava ja vaarallinen

luonne huomioon ottaen on painava yhteiskunnallinen tarve huolehtia myös siitä, että rikosten estämiseen ovat riittävät ja asianmukaiset toimivaltuudet.

Ehdotetut pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muutokset liittyvät perustuslain 10 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan. Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä ja kotirauha on turvattu ja 2 momentin mukaan kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa ja oikeudenkäynnissä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kappaleen mukaan kysymyksessä olevien oikeuksien käyttämiseen voidaan puuttua silloin, kun se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa yleisen turvallisuuden vuoksi tai rikollisuuden estämiseksi.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä terrorismirikoksia pidetään perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavina rikoksina (PeVL 37/2016 vp, s. 4 ja 5 sekä siinä yhteydessä viitattu PeVL 26/2014 vp). Momentissa mainittua rikosten tutkintaa on tulkittu perustuslakivaliokunnan käytännössä siten, että se käsittää myös sellaiset toimenpiteet, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi edennyt vielä toteutuneen teon asteelle (PeVL 49/2014 vp, s. 3/I sekä siinä yhteydessä viitatut lausunnot). Tästä vaiheesta on kysymys poliisilain 5 luvun mukaisessa rikosten estämisessä. Rikoksen paljastamisesta on poliisilain 5 luvun 1 §:n 3 momentin mukaan kysymys silloin, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan olettaa, että rikos on jo tehty, joten siinä suhteessa rikoksen paljastaminen on rinnastettavissa rikoksen tutkintaan (selvittämiseen).

Rikoksen estämisessä käytettävien toimivaltuuksien osalta on huomattava kylläkin se, mitä perustuslakivaliokunta totesi, kun käsiteltiin hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 41/2017 vp). Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin (PeVL 36/2017 vp, s. 3−5), että perustuslain 10 §:n 3 momentissa todetun rikoksen tutkinnan voidaan sanonnallisesti ymmärtää tarkoittavan vain jo tehtyjen rikosten selvittämistä ja että perustuslakivaliokunnan käytännössä on osin irtauduttu momentissa käytetyistä sanamuodoista. Toisaalta valiokunta totesi selvää olevan, ettei perustuslain 10 §:n 3 momentin kaltaisesta rajoituslausekkeesta säädettäessä perusoikeusuudistuksen yhteydessä ole voitu ennakoida kaikkia, esimerkiksi tekniikan kehityksestä aiheutuvia, myöhempiä sääntelytarpeita. Valiokunta joka tapauksessa piti epätyydyttävänä tilannetta, jossa perustuslain 10 §:n 3 momentin soveltamiskäytäntö on osin erkaantunut säännöksen kieliasusta, ja kehotti valtioneuvostoa harkitsemaan, millaisiin toimenpiteisiin sanotun seikan johdosta olisi ryhdyttävä. Valiokunnan toteama on otettu huomioon eduskunnan käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä HE 198/2017 vp, jossa momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten torjunnassa.

Telekuuntelua ja asuntokuuntelua koskevien toimivaltuussäännösten täydentämisen osalta on syytä korostaa kysymyksessä olevien rikosten terrorismirikoksen luonteen lisäksi sitä, että rangaistusasteikkojensa perusteella rikoslain 34 a luvun 1 momentin 4 kohdassa ja uudessa 1 a §:ssä rangaistaviksi säädettävät teot olisivat vakavia rikoksia, joilla voitaisiin aiheuttaa vakavaa vaaraa sekä vakavia ja laajamittaisia vahinkoja. Telekuuntelun ja asuntokuuntelun sekä myös jäljempänä käsiteltävien televalvonnan ja suunnitelmallisen tarkkailun osalta on otettava huomioon terrorismirikoksille ominainen useiden henkilöiden yhteistoiminta, jolloin henkilöiden välisen viestinnän ja muun yhteydenpidon selvittämisellä ja seuraamisella on oleellinen merkitys rikosten selvittämisen ja estämisen kannalta. Kaikkien salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen osalta on lisäksi otettava huomioon myös se, että pakkokeinolain 1 luvun 2 §:ssä ja poliisilain 1 luvun 3 §:ssä ilmaistun suhteellisuusperiaatteen vuoksi arvioitaessa salaisen pakkokeinon ja salaisen tiedonhankintakeinon käyttömahdollisuuksia huomioon on otettava myös kysymyksessä olevan tehdyksi epäillyn tai estettävän teon konkreettinen ilmenemismuoto ja ennen kaikkea vakavuustaso.

Televalvonnan käyttöedellytysten osalta on aihetta kiinnittää huomiota suhteellisuuden vaatimukseen eli perusoikeusrajoituksen suhteeseen selvitettävän tai estettävän rikoksen vakavuuteen. Kuten perustuslakivaliokunta on tietoyhteiskuntakaaren säätämisen yhteydessä todennut (PeVL 18/2014 vp, s. 6/II), valiokunnan vakiintuneessa käytännössä viestin tunnistamistietojen on katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle. Valiokunta kuitenkin tuolloin lisäksi totesi, että käytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen. Televalvontaa voidaan pääsääntöisesti käyttää pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentin ja poliisilain 5 luvun 8 §:n 2 momentin mukaan vain sellaisten rikosten selvittämiseen ja estämiseen, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta.

Arvioitaessa mahdollisuutta säätää televalvonta käytettäväksi matkustamisrikoksen edistämisrikoksen selvittämisessä ja estämisessä on huomattava, että nyt kysymys ei ole televalvonnan tunnistetietojen säilyttämisestä mahdollista myöhempää käyttöä varten, vaan tietojen yksittäistapauksellisesta hankkimisesta tuomioistuimen päätöksellä rikoksia estävien ja selvittävien viranomaisten käyttöön. Televalvonnan käyttöedellytyksiä koskevissa säännöksissä televalvonta on mahdollistettu koskemaan myös rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on merkittävästi neljän vuoden enimmäisrangaistusta alempi, jopa kuusi kuukautta vankeutta tai yksi vuosi vankeutta. Matkustamisrikoksen edistämisrikoksen enimmäisrangaistus olisi yksi vuosi vankeutta, minkä vuoksi se vakavuudeltaan rinnastuisi siis eräisiin rikoksiin, joiden kohdalla televalvonnan käyttäminen on jo mahdollista.

Suunnitelmallinen tarkkailu on tiedonhankintakeino, jolla seurataan henkilön toimintaa ja puututaan perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämään. Suunnitel-

mallista tarkkailua voidaan käyttää, jos rikoksesta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta tai jos kysymyksessä on varkaus tai kätkemisrikos. Pakkokeinolain 10 luvun 12 §:n ja poliisilain 5 luvun 13 §:n mukaan suunnitelmallista tarkkailua ei saa kohdistaa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Muuhun rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitettuun kotirauhan suojaamaan paikkaan (esimerkiksi piha-alueet) sitä voi kohdistaa, mutta tällöin ei saa käyttää teknistä laitetta.

Matkustamisrikoksen edistämisrikos olisi rangaistusasteikkonsa perusteella jonkin verran lievempi rikos kuin ne, joiden tutkinnassa ja estämisessä suunnitelmallista tarkkailua voidaan pääsääntöisesti käyttää. Toisaalta suunnitelmallisen tarkkailun käytön mahdollistaminen yleisesti sellaisten rikosten yhteydessä, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta osoittaa, että suunnitelmallisella tarkkailulla ei merkittävästi puututa yksityiselämän suojaan. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusperusteisiin (PeVM 25/1994 vp, s. 5) kuuluva painava yhteiskunnallinen tarve liittyisi matkustamisrikoksen edistämisrikoksen kohdalla paitsi sen luonteeseen terrorismirikoksena, myös sen selvittämisen ja estämisen kautta tapahtuvaan muiden ja vakavampien terrorismirikosten tekemistä estävään vaikutukseen.