Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
31.5.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 30/2018 vp** eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä rikoslakiin ja eräihin muihin lakeihin ehdotetaan tehtäväksi EU:ssa annetun terrorismirikosdirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541 terrorismin torjumisesta sekä neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta sekä neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta) kansallisen täytäntöönpanoa edellyttämiä muutoksia.

Ehdotus sisältää useita valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta merkityksellisiä rikosoikeudellisia muutosehdotuksia. Keskityn lausunnossani näihin muutosehdotuksiin sekä ehdotettuihin poliisi- ja pakkokeinolain muutoksiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleisesti käsiteltävänä olevasta esityksestä

Esityksessä todetun mukaisesti EU:ssa annettu terrorismirikosdirektiivi edellyttää tiettyjä muutoksia rikoslain terrorismirikoksia koskevaan 34 a lukuun, joskin Suomen terrorismirikoksia koskeva rikoslainsäädäntö jo varsin pitkälti vastaa direktiiviehdotuksessa asetettuja velvoitteita. Esimerkiksi direktiiviehdotuksen 9 artiklassa tarkoitettu matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten on Suomessa melko hiljattain säädetty rangaistavaksi siten, että asiaa koskeva

säännös tuli voimaan 1.12.2016 (HE 93/2016 vp, L 919–921/2016). Nyt täytäntöönpantava direktiivi edellyttäisi kuitenkin tiettyjä esityksessä tarkemmin käsiteltyjä ja osin myös tässä lausunnossa yksityiskohtaisemmin tarkasteltuja muutoksia.

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 tulee huomioida sääntelyä mahdollisesti käytännössä sovellettaessa. Ongelmatonta ei yleisellä tasolla myöskään ole, että sääntelyä on useaan otteeseen 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 18/2014 vp, PeVL 26/2014 vp, LaVM 11/2014 vp HE 93/2016 vp, PeVL 37/2016 vp ja LaVM 10/2016 vp). Nyt täytäntöönpantava direktiivi entisestään laajentaisi rikoslain 34 a luvussa tarkoitetun rangaistavan käyttäytymisen alaa ja loitontaisi sitä oikeushyviä konkreettisesti loukkaavista teoista. Tätä kehitystä ei voi pitää toivottavana sääntelyn ennakoitavuuden ja selkeyden näkökulmasta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan perusteella on sinänsä selvää, että terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvän vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja painavat perustellut. Terrorismin poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on myös annettava merkitystä 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, PeVL 26/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2016 vp, s. 2 ja PeVL 56/2016 vp, s. 6).

Edellä mainittu lähtökohta on terrorismin poikkeuksellisen vakava luonne huomioon ottaen perusteltu. Siitä ei kuitenkaan suoraan seuraa, että terrorismirikoksia koskevassa sääntelyssä olisi kysymys sellaisesta rikosoikeudellisen sääntelyn erityistapauksesta, josta 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. Terrorismirikoksia koskeva viimeaikainen lainsäädäntökäytäntö näyttää valitettavasti kuitenkin suhtautuvan terrorismirikoksiin ikään kuin poikkeustapauksena, jota koskeva lainsäädäntö jatkuvasti loitontuu oikeusvaltiollisen perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset täysimääräisesti huomioon ottavasta lainsäädäntötraditiosta. Nyt käsillä olevassa esityksessä on myös viitteitä tämänkaltaisesta lähestymistavasta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on varsin usein arvioinut terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin. Tällöin valiokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota ennen muuta perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (PeVL 37/2016 vp, s. 2–3 ja siinä mainitut lausunnot). Lisäksi valiokunta on käytännössään arvioinut terrorismirikoksiin liittyviä ehdotuksia perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 37/2016 vp, s. 3–4 ja PeVL 9/2016 vpå, s. 4–5; ks. myös PeVL 56/2016 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on lisäksi katsottu, että terrorismirikoksissa on kysymys sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut (PeVL 37/2016 vp, s. 3 ja PeVL 56/2016 vp, s. 6). Tästä huolimatta valiokunta on todennut terrorismirikoksia koskevan sääntelyn muodostavan monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Koska kysymys on sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut, valiokunta on todennyt, että terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisuutta olisi syytä pyrkiä yksinkertaistamaan (PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja PeVL 37/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunnan esittämä pyrkimys sääntelykokonaisuuden yksinkertaistamisesta on edellä esitetty huomioon ottaen hyvin perusteltu. Nyt käsillä olevassa esityksessä todetaan (s. 109), että sääntelyn yksinkertaistamisen edellyttämää uudelleenarviointia ei ole ollut direktiivin täytäntöönpanoaikaan sidotun työskentelyajan puitteissa mahdollista tehdä, vaan esityksessä on keskitytty direktiivin edellyttämien lainsäädäntömuutosten tekemiseen. On myös huomattava, kuten esityksessäkin on todettu (s. 109), että direktiivin täytäntöönpano tulee entisestään lisäämään rikoslain 34 a luvun sisältämää sääntelyä. Sääntelyn lisääntymisen ohella direktiivin täytäntöönpano myös entisestään monimutkaistaa rikoslain 34 a luvun sisältämää sääntelyä (esimerkiksi ehdotettu terroristisessa tarkoituksessa tehtyä radiologista asetta koskeva 1 a §, joka perustuu erilaiseen sääntelyratkaisuun kuin luvun 1 §).

Perustuslakivaliokunnan edellä mainittu kanta huomioon ottaen esityksessä ehdotetun vaikutusta terrorismirikoksia koskevan sääntelyn selkeyteen, yksinkertaistamiseen samoin kuin siihen, että rangaistavaa menettelyä koskeva sääntely yhä enemmän loitontuu oikeushyviä konkreettisesti loukkaavista tai vaarantavista teoista, ei voi pitää toivottavana. Olisi erityisen suotavaa, että terrorismirikoksia koskeva rikosoikeudellinen sääntely tulevaisuudessa otettaisiin kokonaisvaltaisen arvioinnin kohteeksi ja että tässä arvioinnissa kiinnitettäisiin perusteellisesti huomiota perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräiseen toteutumiseen samoin kuin rikosoikeudellisten sääntelyperiaatteiden huomioimiseen.

Itseopiskelun säätäminen rangaistavaksi – ehdotettu rikoslain 34 a luvun 4 b:n muutos

Terrorismirikosdirektiivin terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottamista koskeva 8 artikla ei edellytetä, että kysymys on toiselta vastaanotettavasta koulutuksesta. Kriminalisointivelvoite kattaa näin niin sanotun itseopiskelun. Kriminalisointivelvoitetta täsmennetään direktiivin 11 johdantokappaleessa, jonka sisältämän nimenomaisen maininnan mukaan myös itseopiskelu olisi katsottava kouluttautumiseksi terrorismiin, jos se on aktiivisen toiminnan seurausta ja tehdään tarkoituksena terrorismirikoksen tekeminen tai sen edistäminen.

On huomattava, että kouluttautumista terrorismirikoksen varten koskevaa säännöstä rikoslakiin sisällytettäessä nimenomaisesti katsottiin, että itseopiskelu ei kuulu säännöksen kattaman

rangaistavan käyttäytymisen alaan (HE 18/2014 vp, s. 27/I). Direktiivin sisältämä laajennus, jonka mukaan myös itseopiskelu olisi rangaistavaa, on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta sekä sääntelyn oikeasuhtaisuus huomioon ottaen ongelmallinen. Tätä korostettiin myös perustuslakivaliokunnan direktiiviehdotusta koskeneesta U-kirjelmästä antamassa lausunnossa (PeVL 56/2016 vp, s. 8). Ehdotetulla sääntelyllä on myös yhtymäkohta perustuslain (731/1999) sananvapautta koskevaan 12 §:ään, jonka mukaan jokaisella on oikeus vastaanottaa tietoja, minkä lisäksi tietojen vastaanottamisen oikeus on nimenomaisesti mainittu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen sananvapautta koskevassa 10 artiklassa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kouluttautumisrikosta koskevaa ehdotusta (HE 18/2014 vp) arvioidessaan katsonut, että kouluttautumista koskeva kriminalisointi on varsin poikkeuksellinen kriminalisointi, jossa on erityisen selkeästi kysymys säännöksestä, jossa rangaistusvastuu ulotetaan valmisteluluontoiseen tekoon, joka voi olla poikkeuksellisen etäällä aiotusta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta (PeVL 26/2014 vp, s. 2/II ja PeVL 56/2016 vp, s. 8, ks. myös matkustamisrikoksen osalta PeVL 37/2016 vp, s. 3). Tällaisessa uudentyyppisessä sääntelyssä valiokunta on katsonut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten korostuvan (PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 7/2012 vp, s. 2/II, PeVL 26/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 37/2016 vp, s. 3). Tällaista sääntelyä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, kohdistuuko se ryhmän rikolliseen toimintaan, edellyttääkö osallistumisen rangaistavuus pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisena (terrorismirikosten osalta PeVL 48/2002 vp, s. 2–3, PeVL 26/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 37/2016 vp, s. 3).

Direktiiviin sisältyvä itseopiskelua koskeva kriminalisointivelvoite on perustuslakivaliokunnan edellä asettamien edellytysten näkökulmasta pulmallinen. Direktiivin 11 johdantokappaleen mukaan itseopiskelu olisi muun muassa internetin kautta tai muuten toteutettua tutustumista opetusaineistoon, jos se on aktiivisen toiminnan seurausta ja tehdään terrorismirikoksen tekemisen tai sellaisen edistämisen tarkoituksessa. Esimerkiksi käsikirjan lataamista verkosta räjähteiden valmistamiseksi terrorismirikoksen tekemistä varten voitaisiin johdantokappalelausuman mukaan pitää terrorismikoulutuksen vastaanottamisena.

Esityksessä itseopiskelu ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi siten, että voimassa olevasta kouluttautumista koskevasta rikoslain 34 a luvun 4 b §:stä poistettaisiin maininta ”4 a §:ssä tarkoitetulla tavalla”, jolla on viitattu siihen, että koulutuksen antajana on toinen henkilö kuin koulutuksen vastaanottaja. Ehdotetussa 34 a luvun 4 b §:ssä ei lainkaan lueteltaisi niitä kouluttautumisen tapoja, jotka voivat tulla rangaistavaksi itseopiskeluna. Ottaen lisäksi huomioon, että säännös ei sisällä lainkaan kouluttautumisteon ja konkreettiseen terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen välistä vaaraedellytystä koskevaa kriteeriä, kouluttautumisen rangaistavuuden keskeiseksi ja lähes ainoaksi määrittäjäksi muodostuu kouluttautujan subjektiivista tarkoitusta koskeva tunnusmerkistön sisältämä edellytys, jonka mukaan kouluttautuminen on toteutettava ”tehdäkseen 1 §:n 1 momentin 2–8 kohdassa tai 2 momentissa taikka 1 a tai 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen – –”.

Ehdotettu kriminalisointi muodostuu näin soveltamisalaltaan melko ennakoimattomaksi. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on direktiiviehdotusta koskevaa U-kirjelmää käsitellessään todennut, että direktiiviehdotuksen tuolloin sisältämän kriminalisointivelvoitteen perusteella oli varsin vaikea ennakoida, minkälaisissa tilanteissa tiedon hankkiminen tai vastaanottaminen on rangaistavaa (PeVL 56/2016 vp, s. 8). Valiokunta myös painotti, että itseopiskelun

kriminalisointi tulisi toteuttaa kansallisesti ihmisoikeusvelvoitteet ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottavalla tavalla (PeVL 56/2016 vp, s. 8).

Nähdäkseni ehdotetun kouluttautumista koskevan myös itseopiskelun kriminalisoivan rikossäännöksen perusteella rangaistavan käyttäytymisen ennakoiminen on varsin vaikeaa, ottaen lisäksi vielä huomioon, että rikoslain 4 b § sisältää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta lähtökohtaisesti ongelmallisen, joskin perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 26/2014 vp, s. 3) perusteella hieman täsmennetyn avoimen tunnusmerkistötekijän ”taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä”. Terroritekojen viimeaikaiset toteuttamismuodot huomioon ottaen tämänkaltaisena erityisenä menetelmänä, joka voitaisiin rinnastaa säännöksessä nimenomaisesti mainittuihin räjähteisiin, ampuma-aseisiin, muihin aseisiin taikka myrkyllisiin tai haitallisiin aineisiin, saatettaisiin mahdollisesti pitää esimerkiksi terroriteon toteuttamista ajoneuvoa käyttämällä. Esimerkki osoittaa säännöksen mahdollisen erittäin laajan soveltamisalan.

Ehdotettua rikossäännöstä ei nähdäkseni näin voida pitää ongelmattomana rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten näkökulmasta. Käytännössä kysymys olisi yksinomaan tekijän subjektiivista suhtautumiseen pohjautuvasta kriminalisoinnista, jolloin välttämättä mitään konkreettista vaaraa terrorismirikoksen toteuttamisesta ei edellytettäisi. Säännöksessä olisikin itseopiskelun osalta vähintään edellytettävä jotakin muuta kuin yksinomaan tekijän erityistä tarkoitusta terrorismirikoksen tekemiseen. Kysymyksen tulisi olla siinä määrin intensiivisestä ja lähellä itse terrorismirikosta toteutettavasta itseopiskelusta, jolloin käsillä olisi esimerkiksi konkreettinen vaara terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisestä. Tällöin ehdotus olisi myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta täsmällisempi ja tarkkarajaisempi. Vaikka perustuslakivaliokunta on katsonut, että kouluttautumisrikos on itsenäinen rikos, jonka edellytykseksi ei voida asettaa pääteon rangaistavuutta (PeVL 26/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 56/2016 vp, s. 8), tämänkaltaisen vaaraa koskevan edellytyksen asettaminen ei nähdäkseni olisi ristiriidassa valiokunnan näkemyksen kanssa. Toinen säännöksen täsmentämisen kannalta mahdollinen vaihtoehto saattaisi olla, että rangaistavan itseopiskelun – ja mahdollisuuksien mukaan myös muun kouluttautumisen – edellytykseksi rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä asetettaisiin tietojen hankkimisen aktiivisuutta ja/tai terrorismirikoksen toteuttamisen edistämistä koskeva edellytys. Säännös voitaisiin muotoilla näin esimerkiksi seuraavasti: ”Joka tehdäkseen 1 §:n 1 momentin 2–8 kohdassa tai 2 momentissa taikka 1 a tai 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen kouluttautuu – – *tavalla, joka on omiaan merkittävästi edistämään mainitun rikoksen tekemistä* – –”.

Oman sinänsä mielenkiintoisen erityiskysymyksensä muodostaa esityksen perusteluissa mainittu tilanne (s. 102–103), jossa koulutusta vastaanotetaan toiselta henkilöltä, mutta kyseinen henkilö ei itse tiedä antavansa koulutusta terroristisiin tarkoituksiin. Tällainen tilanne saattaa mietinnön mukaan ajankohtaistua esimerkiksi kouluttautujan ollessa asepalveluksessa (joka sinänsä tietyillä henkilöillä on velvollisuus suorittaa). Tilanne lienee mahdollinen myös esimerkiksi poliisikoulutuksessa sekä ammuntaa tai taistelulajeja harrastavien seurojen toiminnan puitteissa. Niin ikään, jos terroristista rikosta suunnitteleva ajotaidoton henkilö hakeutuu autokouluun ajatuksenaan tulevaisuudessa toteuttaa terrori-isku ajoneuvoa hyödyntäen, kouluttautumisrikosta koskeva säännös voisi tulla sovellettavaksi, jos ajoneuvon käyttö ja siinä kouluttautuminen katsottaisiin rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä tarkoitetuksi ”muuksi erityiseksi menetelmäksi tai tekniikaksi”.

Edellä mainitut esimerkit osoittavat, että kouluttautumista koskeva rikossäännös saattaisi tulla sovellettavaksi varsin useissa tilanteissa, joilla on hyvin etäinen yhteys tulevaisuudessa mahdollisesti toteutettavaan terrorismirikokseen. Esimerkit osoittavat, että kouluttautumista koskevaan säännökseen olisi syytä lisätä edellytys, jonka mukaan kouluttautumisen tulisi olla siinä määrin intensiivistä ja lähellä itse terrorismirikosta toteutettavaa kouluttautumista, jolloin käsillä olisi esimerkiksi konkreettinen vaara terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisestä, taikka edellä esitetty kouluttautumiselle asetettava terrorismirikoksen tekemisen edistämistä koskeva edellytys. Esityksen perusteluissa todetaan (s. 14), että direktiivin 13 artikla asettaa tämänkaltaiselle säännökseen sijoitettavalle vaatimukselle esteen, mutta nähdäkseni 13 artiklan sanamuoto ei vaikuta ehdottomasti edellyttävän, että kouluttautumisrikokselta ei saa edellyttää jonkinlaista yhteyttä toiseen direktiivissä tarkoitettuun rikokseen vaan artiklan mukaan tällaisen yhteyden edellyttäminen ei ole välttämätöntä (”Jotta 4 artiklassa tai III osastossa tarkoitettu rikos olisi rangaistava, *ei ole välttämätöntä*, että terrorismirikos tosiasiallisesti tehdään, *eikä* 5–10 ja 12 artiklassa tarkoitettujen rikosten osalta *ole myöskään välttämätöntä* todeta yhteyttä tiettyyn toiseen tässä direktiivissä säädettyyn rikokseen” (kurs. tässä)). Artiklan sanamuoto näyttää näin sallivan tulkinnan, jonka mukaan yhteyttä toiseen direktiivissä säädettyyn rikokseen voidaan edellyttää, mutta se ei ole välttämätöntä.

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

Esityksessä matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevaa rikoslain 34 a luvun 5 b §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä poistettaisiin nykyiset tekijää ja matkustamisen kohdetta koskevat rangaistavuuden rajoitukset. Säännös kattaisi näin esimerkiksi myös tilanteet, joissa henkilö matkustaa Suomeen tehdäkseen terrorismirikoksen. Kysymys voisi olla myös Suomen kansalaisesta.

Sääntelyä on tällöin tarkasteltava suhteessa maahansaapumisoikeutta koskevaan perus- ja ihmisoikeussääntelyyn. Asiaan liittyy ensinnäkin perustuslain 9 §:n 3 momentti, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 3(2) artiklan mukaan keneltäkään ei saa evätä oikeutta tulla sen valtion alueelle, jonka kansalainen hän on. Myös KP-sopimus sisältää asiaa koskevan määräyksen. KP-sopimuksen 12(4) artiklan mukaan keneltäkään ei saa mielivaltaisesti kieltää oikeutta tulla omaan maahansa. Koska terrorismirikosdirektiivissä on kysymys EU-sääntelystä, kriminalisointivelvoitteen tarkastelussa on otettava huomioon myös EU:n perusoikeuskirja. Perusoikeuskirjan 45(1) artiklan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on vapaus liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella. Perusoikeuskirjan 52(1) artiklan mukaan perusoikeuskirjassa turvattuja oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa vain lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Rajoittamisessa on edelleen otettava huomioon suhteellisuusperiaate artiklassa määrätyin tavoin.

Edellä esitetyn perusteella ehdotettu matkustamiskriminalisointi, joka koskisi myös matkustamista valtioon, jonka kansalainen henkilö on, on suoraan merkityksellinen liikkumisvapautta ja ennen muuta perustuslain 9 §:n 3 momentissa turvatun Suomen kansalaisen maahansaapumisoikeuden kannalta. On huomattava, että maahansaapumisoikeus on perustuslaissa muotoiltu ehdottomaksi oikeudeksi (PeVL 27/2005 vp, s. 3/I).

Terrorismirikosdirektiiviä koskevan ehdotuksen eduskuntakäsittelyssä on matkustamiskriminalisointia koskevan velvoitteen osalta korostettu sitä, että matkustamiskriminalisoinnille on aihetta löytää sisältö, joka on yhtäältä tarkoituksenmukainen ja toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaatimukset täyttävä (LaVL 1/2016 vp, s. 4–5 ja LaVL 3/2016 vp, s. 3; ks. myös LaVM 10/2016 vp, s. 4). Selvää näin on, että matkustamiskriminalisoinnin sisällön on oltava sopusoinnussa edellä mainittujen perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut matkustamiskriminalisointia koskevaa ehdotusta perustuslain 9 §:n 2 momentin näkökulmasta käsitellessään, että matkustamiskriminalisointi ei sellaisenaan estä henkilöä lähtemästä maasta ja että perustuslain säännös oikeudesta lähteä maasta ei suojaa henkilön oikeutta matkustaa erittäin vakavan rikoksen tekemistä varten (PeVL 37/2016 vp, s. 4). Perustuslakivaliokunnan direktiiviehdotusta koskevasta U-jatkokirjelmästä antamassa lausunnossa sen sijaan arvioitiin tuolloiseen direktiiviehdotukseen sisältynyttä lopullisen direktiivin sisältämää matkustamiskriminalisointia koskevaa kriminalisointivelvoitetta vastaavaa velvoitetta. Siltä osin perustuslakivaliokunta katsoi, että sen omaksumat matkustamisrikosta koskevat näkökohdat voidaan omaksua myös direktiiviehdotuksen mukaisen kriminalisoinnin suhteesta perustuslain 9 §:ään eikä valiokunta pitänyt direktiiviehdotukseen sisältynyttä velvoitetta siltä osin perustuslain vastaisena (PeVL 56/2016 vp, s. 7–8).

Esityksessä ehdotetussa muodossa rikoslain 34 a luvun 5 b §:stä poistettaisiin teon tekijää ja kohdemaata koskevat rajoitukset ja säännöksen perusteella rangaistaisiin sitä, joka ”matkustaa toiseen valtioon tehdäkseen siellä tämän luvun 1–4, 4 a–4 c, 5 tai 5 a §:ssä tarkoitetun rikoksen – –”. Edellä mainittu perustuslakivaliokunnan näkemys huomioon ottaen ehdotettu säännös lienee hyväksyttävissä perustuslain 9 §:n kannalta, vaikka maahansaapumisoikeus on perustuslain 9 §:n 3 momentissa säädetty ehdottomaksi oikeudeksi.

Terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen – ehdotettu rikoslain 34 a luvun 5 c §

Esityksessä ehdotetaan rikoslain 34 a lukuun lisättäväksi uusi terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämistä koskeva säännös (5 c §). Ehdotetun säännöksen mukaan rangaistaisiin sitä, joka edistääkseen 5 b §:n 1 momentissa tarkoitetun rikoksen tekemistä neuvon, toimin tai muilla tavoin auttaa toista. Käytännössä kysymys olisi toisen matkustamisrikoksen tekemistä koskevasta edistämisestä, joka voisi esityksen perustelujen mukaan (s. 105) olla esimerkiksi matkalippujen hankkimista tai matkustusreitin suunnittelua. Edistettävän matkustusrikoksen ei tarvitsisi olla yksityiskohtaisesti esimerkiksi tekoajan tai kohteen osalta yksilöity. Myöskään matkustuskohteessa tehtävän terrorismirikoksen yksityiskohtien ei tarvitse olla selvillä (s. 106).

Kuten edellä on todettu, rikoslain 34 a luku sisältää useita rangaistavaksi säädettyjä tekoja, joiden osalta rangaistusvastuu ulotetaan valmisteluluontoiseen tekoon, joka voi olla poikkeuksellisen etäällä aiotusta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta (PeVL 26/2014 vp, s. 2/II, ks. myös matkustamisrikoksen osalta PeVL 37/2016 vp, s. 3). Tällaisessa uuden tyyppisessä sääntelyssä valiokunta on katsonut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten korostuvan (PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 7/2012 vp, s. 2/II, PeVL 26/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 37/2016 vp, s. 3). Tällaista sääntelyä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt

huomiota siihen, onko rangaistava toiminta aktiivista, kohdistuuko se ryhmän rikolliseen toimintaan, edellyttääkö osallistumisen rangaistavuus pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisena (terrorismirikosten osalta PeVL 48/2002 vp, s. 2–3, PeVL 26/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 37/2016 vp, s. 3).

Ehdotettu matkustamisen edistämistä koskeva säännös ei ole tästä näkökulmasta lainkaan ongelmaton. Kysymys olisi korostetusti rikosoikeudellisesta sääntelystä, jossa rangaistava sääntely ulotettaisiin huomattavan etäälle varsinaisesta terrorismirikoksesta ilman, että minkäänlaista vaaraa terrorismirikoksen toteutumisesta olisi käsillä. Rangaista käyttäytyminen ulotettaisiin arveluttavan etäälle oikeushyviä konkreettisesti loukkaavasta toiminnasta, kun säännöksen perusteella rangaistavaksi voisi tulla esimerkiksi lentoreitin suunnittelu kriisialueelle ilman, että lentoreitin suunnittelijalla olisi tarkempaa tietoa perillä mahdollisesti toteutettavasta teosta.

Ehdotusta tältä osin arvioitaessa on kiinnitettävä myös huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntöön, jonka mukaan sääntelyn täsmällisyyttä koskeva vaatimus korostuu, jos osallisuutta rikokseen säännellään vakiintuneista osallisuusopillisista näkemyksistä poikkeavasti (ks. esim. PeVL 17/2006 vp, s. 4, PeVL 48/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 7/2002 vp, s. 2/II). Ehdotettu rikossäännös tarkoittaisi, että matkustamisen edistämisen rangaistavuus määrittyisi subjektiivisen tunnusmerkin ”edistääkseen 5 b §:n 1 momentissa tarkoitetun rikoksen tekemistä” kautta, mitä on pidettävä sääntelyn ennakoitavuuden kannalta ongelmallisena.

Vaikka terrorismirikosdirektiivi (10 artikla) edellyttää matkustamisen edistämisen rangaistavaksi säätämistä ja vaikka direktiivin 13 artikla myös 10 artiklan osalta edellyttää, että edistämisteon osalta ei ole välttämätöntä todeta yhteyttä tiettyyn toiseen direktiivissä säädettyyn rikokseen (tämän artiklan velvoittavuuden mahdollisesta tulkinnasta ks. kuitenkin edellä esitetty), lienee kuitenkin selvää, että jäsenvaltioilla on oltava tiettyä kansallista harkintamarginaalia direktiivin velvoitteiden täytäntöönpanossa. Tältä osin on esimerkiksi huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään katsonut, että EU-oikeuden täytäntöönpanosääntelyn on täytettävä yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta (PeVL 9/2004 vp, s. 2–3, PeVL 50/2006 vp, s. 2, PeVL 23/2007 vp, s. 2/I ja PeVL 18/2017 vp, s. 2). Hyvänä rikosoikeudellisena lainkirjoittamistapana tai perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sisältyvän suhteellisuusvaatimuksen mukaisena ei voida pitää sitä, että rangaistavaa käyttäytymistä koskevaa sääntelyä rajattomasti laajennetaan kattamaan yhä etäämmällä oikeushyviä konkreettisesti loukkaavista teoista olevia valmistelunluonteisia tekoja. Tällainen sääntely ei myöskään välttämättä ole riittävän täsmällistä ja soveltamisalaltaan ennakoitavaa, etenkin kun kysymys olisi vakiintuneista osallisuusopillisista näkemyksistä poikkeavasta sääntelystä.

Edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen olisi syytä vakavasti harkita, onko terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämistä koskevan erilliskriminalisoinnin säätäminen välttämätöntä ja tarkoituksenmukaista. Kuten esityksen perusteluissa todetaan (s. 47), aiemmassa lainvalmistelussa direktiivin 10 artiklaa vastaavien velvoitteiden on katsottu tulevan täytetyksi yleisellä avunantoa koskevalla rikoslain 5 luvun 6 §:llä (ks. HE 93/2016 vp, s. 29–30). On sinänsä totta, että direktiivin 10 artikla on velvoittavampi kuin esimerkiksi YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2078(2014) 6 ponsikappale. Siitä huolimatta direktiivin implementointiin sisältyy tiettyä kansallista harkintamarginaalia, jota on tarvittaessa syytä käyttää, jos direktiivin asettamien edellytysten tekninen tulkinta johtaisi epätarkoituksenmukaiseen, sääntelytraditiolle vieraaseen sekä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ongelmalliseen

lopputulokseen. Ottaen lisäksi huomioon, että avunanto- ja osallisuusvastuu on Suomessa varsin laajaa, olisi nähdäkseni syytä harkita erilliskriminalisoinnista luopumista ja katsoa, että yleinen osallisuusvastuu riittää kattamaan direktiivissä asetetun velvoitteen.

Jos rikoslain 5 luvun osallisuusvastuuta koskevien säännösten ei katsota olevan direktiivin kriminalisointivelvoitteen kannalta riittäviä, ehdotettua rikoslain 34 a luvun 5 c §:ää tulisi kuitenkin nähdäkseni pyrkiä täsmentämään edellytyksellä, joka kytkisi rangaistavan käyttäytymisen konkreettiseen vaaraan matkustamisrikoksen toteuttamisesta. Vaikuttaa siltä, että tällaista edellytystä on ajateltu myös esityksen perusteluissa, jossa todetaan (s. 106), että ”Toisaalta rangaistavalta edistämiseltä kuitenkin edellytettäisiin, että sen voidaan perustellusti olettaa edistävän konkreettisen matkustamisrikoksen tekemistä ja aiheuttavan vaaran sellaisen tekemisestä.” Riittävänä ei voida pitää, että tämänkaltaisia edellytyksiä mainitaan perusteluissa vaan edellytysten tulisi ilmetä rikossäännöksen sanamuodosta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämin tavoin. Edellytys tekisi ehdotetusta säännöksestä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta hyväksyttävämmän. Toisena vaihtoehtona voisi olla säännöksen täsmentäminen siten, että edistämisteolta tulisi edellyttää olennaisuutta matkustamisrikoksen tekemisen kannalta. Tällainen edellytys tekisi säännöksestä niin ikään rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sekä sääntelyn oikeasuhtaisuuden asettamien vaatimusten kannalta hyväksyttävämmän rajaamalla rangaistavan käyttäytymisen aidosti moitittavaan käyttäytymiseen. Tällainen täsmennys voitaisiin toteuttaa esimerkiksi seuraavasti: ”Joka edistääkseen 5 b §:n 1 momentissa tarkoitetun rikoksen tekemistä *mainitun rikoksen tekemisen kannalta olennaisella tavalla* neuvoin, toimin tai muilla tavoin auttaa toista, on tuomittava – –”.

Terrorismin rahoittamista koskevan rikoslain 34 a luvun 5 §:n ehdotettu muutos

Esityksessä ehdotetaan direktiivin 11 artiklan 1 kohdan velvoitteen täyttämiseksi, että terrorismin rahoittamista koskevaa rikoslain 34 a luvun 5 §:ää muutettaisiin siten, että jatkossa rangaistavaa olisi myös terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen (ehdotettu rikoslain 34 a luvun 5 c §) rahoittaminen. Ehdotettu muutos johtuu siitä, että direktiivin 11 artiklan 1 kohdassa nimenomaisesti edellytetään, että myös direktiivin 10 artiklassa tarkoitetun rikoksen rahoittaminen on rangaistavaa.

Ehdotetun terrorismin rahoittamista koskevan säännöksen laajentamisen osalta voidaan pitkälti viitata edellä ehdotetun rikoslain 34 a luvun 5 c §:n osalta esitettyyn. Jatkossa rangaistavaa siis olisi esimerkiksi varojen kerääminen henkilön matkustusrikoksen edistämistä varten. Edistämisteko voi ilmetä esimerkiksi lentoreittiä koskevana neuvontatoimintana. Rahoittamisteko voisi tällöin olla esimerkiksi varojen antaminen maksullisen internet-yhteyden hyödyntämistä varten, jos matkustamisrikoksen edistäjä tarvitsee internet-yhteyttä lentoreitin suunnittelua varten.

Kysymys on jälleen toiminnasta, joka on huomattavan etäällä varsinaisesta terrorismirikoksesta ilman, että minkäänlaista vaaraa terrorismirikoksen toteutumista olisi käsillä. Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt direktiiviehdotuksen käsittelyn yhteydessä vastaavaan kysymykseen huomiota (PeVL 56/2016 vp, s. 8). Edellä esitetty huomioon ottaen olisi nähdäkseni syytä pohtia, onko tämänlainen rangaistavan käyttäytymisen alan laajentaminen perusteltua ja tarkoituksenmukaista, etenkin kun aidosti moitittavaan käyttäytymiseen voitaisiin jo tällä hetkellä puuttua rikoslain 5 luvun osallisuusvastuuta koskevien säännösten perusteella. Ehdotettu terrorismin rahoittamista koskevan säännöksen laajentaminen koskemaan myös luvun 5 c

§:ssä tarkoitetun terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen rahoittamisen vaikuttaa tästä näkökulmasta epäsuhtaiselta toimenpiteeltä.

Ehdotetuista pakkokeinolain ja poliisilain muutoksista

Esityksessä ehdotetaan, että pakkokeinolain 10 luvun salaisia pakkokeinoja ja poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa tiettyä sääntelyä muutetaan siten, että ehdotettu terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämistä koskeva säännös lisättäisiin perusterikoksiksi tiettyihin säännöksiin.

Ongelmallisimmaksi ehdotuksista muodostuu mainitun rikoksen lisääminen televalvonnan (pakkokeinolain 10 luvun 6 § ja poliisilain 5 luvun 8 §) perusterikokseksi. Televalvonnan perusterikosten rangaistusmaksimi on pääsäännön mukaan vähintään neljä vuotta vankeutta, joskin televalvonta on säännösten mukaan mahdollista myös tiettyjen lievemmin rangaistujen rikosten yhteydessä. Ehdotetun rikoslain 34 a luvun 5 c §:n mukaan terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen rangaistusmaksimi olisi enintään vuosi vankeutta.

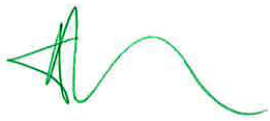
Televalvonta on telekuuntelua vähäisemmin luottamuksellisen viestin salaisuuteen ja yksityisyyteen puuttuva salainen pakkokeino. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tältä osin aiemmin todennut, että viestin tunnistamistiedot eivät kuulu viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueelle (esim. PeVL 26/2001 vp, s. 3/II, PeVL 37/2002 vp, s. 3/I, PeVL 66/2010 vp, s. 7/I ja PeVL 67/2010 vp, s. 4/I). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin uudemmassa käytännössään katsonut, että tunnistamistiedot ja mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat kuitenkin olla yksityiselämän suojan kannalta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 6/II).

Ottaen huomioon, että terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen tekona on varsin etäällä varsinaisen terrorismirikoksen tekemisestä ja että sääntelyn soveltamisala – jos ehdotettu teko päädytään säätämään rangaistavaksi – voi pitää sisällään varsin monenlaisia toimia, telekuuntelu saattaa muodostua suhteettomaksi toimenpiteeksi mainitun rikoksen tutkinnassa. Yleisemmin on ongelmallista, että terrorismirikosten osalta salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käytön edellytyksiä jatkuvasti väljennetään.

Edellä esitetty kritiikki voidaan toistaa myös esitykseen sisältyvään ehdotukseen, jonka mukaisesti matkustamisrikoksen edistämisrikos lisättäisiin suunnitelmallisen tarkkailun perusterikokseksi (pakkokeinolain 10 luvun 12 § ja poliisilain 5 luvun 13 §). Pakkokeinolain 10 luvun 12 §:ssä ja poliisilain 5 luvun 13 §:ssä suunnitelmallisen tarkkailun perusterikokset on rajattu rikoksiin, joista säädetty ankarin rangaistus on vankeutta vähintään kaksi vuotta, minkä lisäksi varkaus ja kätkemisrikos on säännöksissä nimenomaisesti mainittu perusterikoksina (molempien rikossäännösten rangaistusmaksimi on vuosi ja kuusi kuukautta vankeutta). Ehdotetun matkustamisrikoksen edistämisrikoksen rangaistusmaksimi on enintään vuosi vankeutta. Esityksessä matkustamisrikoksen edistämisrikoksen lisäämistä suunnitelmallisuuden tarkkailun perusterikokseksi perustellaan (s. 116) sillä, että painava yhteiskunnallinen tarve liittyy matkustamisrikoksen edistämisrikoksen luonteelle terrorismirikoksena ja sen selvittämisen ja estämisen kautta tapahtuvaan muiden ja vakavampien terrorismirikosten tekemistä estävään vaikutukseen.

Esityksessä esitetyt perustelut eivät tältä osin ole erityisen vakuuttavia. Selvää sinänsä on, että terrorismin poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on myös annettava merkitystä 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, PeVL 26/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2016 vp, s. 2 ja PeVL 56/2016 vp, s. 6). Mitä tahansa terrorismin poikkeuksellisen vakavalla luonteella ei kuitenkaan voida perustella. Ei välttämättä myöskään ole lainkaan varmaa, että matkustamisrikoksen edistämisrikoksen tutkinnan kautta voidaan ehkäistä muita ja vakavampia terrorismirikoksia, kuten hallituksen esityksen perusteluissa oletetaan. Kokonaisuutena arvioiden matkustamisrikoksen edistämisen lisääminen suunnitelmallisen tarkkailun perusterikokseksi saattaa vaikuttaa suhteettomalta toimenpiteeltä.

Helsingissä 31.5.2018



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