Juha Lavapuro 31.5.2018
Lausunto

**Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle**

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

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

## *Tausta ja valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat*

Esityksessä ehdotetaan eräitä muutoksia varsinkin terrorismirikoksia koskevaan rikoslain 34 a lukuun. Lisäksi säädettäisiin näihin muutoksiin liittyviä muutoksia pakkokeinolakin ja poliisilakiin. Kuten esityksessä tuodaan esiin, ehdotetut muutokset ovat EU:n terrorismirikosdirektiivin edellyttämiä. Toisaalta esityksestä käy selvästi ilmi, että terrorismirikoksia koskeva voimassa oleva rikoslainsäädäntö vastaan direktiivissä asetettuja velvoitteita.

Perustuslakivaliokunta on varsin usein arvioinut terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin. Valiokunta on myös käsitellyt hallituksen esityksen taustalla olevaa terrorismidirektiiviä U-asiana (ks. PeVL 56/2016 vp).

Terrorismikriminalisointeja koskevissa lausunnossaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota etenkin perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (ks. PeVL 26/2014 vp ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot). Perustuslakivaliokunnan 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 (ks. PeVL 26/2014 vp). Toiminnan poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on annettava merkitystä arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (ks. PeVL 9/2014 vp, s. 2/II, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 10/2005 vp, s. 2/I).

Toisaalta valiokunnan terrorismikriminalisointia koskevaa luonnehdintaa ei voida pitää ilmauksena siitä, ettei näiden kriminalisointien valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin sovellettaisi samoja kriteereitä kuin kriminalisointeihin yleensäkin. Merkitystä on myös sillä, että terrorismikriminalisoinnit säätävät rangaistavaksi myös sellaista käyttäytymistä (liikkumisvapauden käyttö, kouluttautuminen), joka on yleensä perusoi-

keuksien suojaamaa. Kriminalisointien valtiosääntöoikeudellista sallittavuutta on tällöin arvioitava kyseisiä perusoikeuksia koskevien rajoitusedellytysten valossa (PeVL 23/1997 vp, s. 1–2). Lisäksi on tietenkin selvää, että yleiset rajoitusedellytykset tulevat muutenkin sovellettavaksi kriminalisoinneista säädettäessä. Ks. mm. PeVL 48/2017 vp ja siinä mainittu valiokunnan käytäntö).

**Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten (ehdotettu rikoslain 34 a luvun 4 h §)**

Kouluttautumista koskevan kriminalisoinnin keskeinen muutos voimassaolevaan oikeustilaan on siinä, että ehdotuksella kriminalisoitaisiin myös itseopiskeluna tapahtuva kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Sääntely vaikuttaa sinänsä olevan direktiivin mukaista. Asiasta säädettävässä terrorismirikosdirektiivin terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottamista koskeva 8 artikla ei edellytä, että kysymys on toiselta vastaanotettavasta koulutuksesta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin tarkastellut kouluttautumiskriminalisointia lausunnossaan PeVL 26/2014 vp. Kyse ei kuitenkaan ollut itseopiskelusta vaan johdetusta koulutuksesta. Se viittasi kriminalisoinnin poikkeukselliseen luonteeseen sääntelynä, jossa rangaistusvastuu ulotetaan valmisteluluontoiseen tekoon, joka voi olla poikkeuksellisen etäällä aiotusta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta. Rangaistavuus voi siten ulottua vielä aikaisempaan tekoon kuin mikä on säädetty rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä rangaistavaksi terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen valmisteluna (HE s. 13—14). Tällaisessa valmistelun valmistelun kriminalisoivassa rikosoikeudellisessa sääntelyssä korostui valiokunnan mukaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitys (vrt. PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 7/2012 vp, s. 2/II). Valiokunta on tällaisissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, edellytetäänkö pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisena. Koulutuksen kriminalisoiminen tuolloin kuitenkaan muodostunut säätämisjärjestyskysymystä.

Ehdotettu säännös ei täsmennä lainkaan sitä, minkä laajuinen tai millaisessa muodossa tapahtuva kouluttautuminen on katsottava rangaistavaksi. Säännöksen soveltaminen ei edellytä nähdäkseni pääteon tekemistä, mutta ei myöskään sisällä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen ja siihen kouluttautumisen välistä vaaraedellytystä koskevaa kriteeriä. Tämän johdosta rangaistavuuden keskeiseksi edellytykseksi muodostuu edellytykset siitä, että henkilö perehtyy räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä, ja että kouluttautujalla voidaan osoittaa oleva subjektiivinen tarkoitus tehdä 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen.

Ehdotettu kriminalisointi muodostuu näin ollen soveltamisalaltaan hyvin laajaksi ja kohdistuu periaatteessa sallittuun ja perusoikeudenkin suojaamaan käyttäytymiseen (kouluttautuminen, opiskelu). Se, että tunnusmerkistön täyttää jo itseopiskelu eikä siis edellytetä mitään johdettua ja tässä mielessä soveltamisalaa rajaavaa koulutuksen

muotoa laajentaa soveltamisalaa entisestään. Tämän seurauksena soveltamisala muodostuu potentiaalisesti hyvin ennakoimattomaksi, mihin myös perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota direktiiviehdotusta koskevaa U-kirjelmää koskevassa lausunnossaan (PeVL 56/2018 vp). Ennakoimattomuuden kannalta ongelmallista myös on, että rangaistavaa olisi myös kouluttautuminen paitsi säännöksessä nimenomaisesti mainittujen myös ”muiden niihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä. ” Tunnusmerkistön yleisyydestä johtuu, ette henkilö voi joutua syytteen vaaraan esimerkiksi asepalvelusta suorittaessaan vain sillä perusteella, että herää epäilys hänen subjektiivisesta tarkoituksesta tehdä terroristinen rikos.

Nähdäkseni ehdotettu kouluttautumisrikossäännös ei täytä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamia vaatimuksia. Säännöksen soveltamisala olisi epäselvä, ja se kohdistuisi perusoikeutena suojattuun käyttäytymiseen (PL 16 §). Käytännössä säännöksen soveltaminen riippuisi lähinnä tekijän subjektiivista suhtautumisesta terroristiseen tekoon eikä jolloin välttämättä konkreettista vaaraa terrorismirikoksen toteuttamisesta ei edellytettäisi.

Käsitykseni mukaan perustuslain näkökulmasta olisi perusteltua, että kouluttautumiskriminalisointia täsmennettäisiin siten, että sen soveltamisala kytketään terrorista rikosta koskevaan vaaraedellytykseen taikka vakavuudeltaan terroristisen teon vaaraa selvästi osoittavaan kouluttautumiseen.

**Matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (34 a luvun 5 b §)**

Rikoslain 34 a luvun 5 b §:n 1 momenttia muutettavaksi terrorismidirektiivin 9 artiklan mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi niin, että siitä poistetaan nykyiset tekijää ja matkustamisen kohdetta koskevat rangaistavuuden rajaukset. Rangaistavaksi tulisi yleisesti matkustaminen toiseen valtioon terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa. Voimassa olevan lain mukaan vastaava kriminalisointi Suomen alueelta toiseen valtioon matkustamista. Ehdotus säätäisi rangaistavaksi myös matkustamisen Suomeen.

Arvioidessaan voimassa olevaa matkustamiskriminalisointia perustuslain 9 §:n 2 momentissa kannalta perustuslakivaliokunta katsoi, 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). Samoin se kiinnitti huomiota siihen, että kriminalisoinnissa oli kysymys hyvin erityyppisestä tilanteesta kuin esimerkiksi passin epäämistä koskevassa passilain sääntelyssä, jota on arvioitu nimenomaan perustuslain 9 §:n 2 momentin rajoituslausekkeen valossa (ks. PeVL 27/2005 vp, s. 2—3). Vastaavasti direktiiviehdotusta koskevasta U-jatkokirjelmästä antamassa lausunnossa valiokunta katsoi, että edellä mainitut matkustamisrikosta koskevat näkökohdat voitiin omaksua myös direktiiviehdotuksen mukaisen kriminalisoinnin suhteesta perustuslain 9 §:ään, eikä ehdotus ole tältä osin ollut valiokunnan mielestä perustuslain vastainen.

Nähdäkseni valiokunnan käytännön perusteella ehdotettu matkustamiskriminalisointi ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

**Terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen (5 c §)**

Kriminalisointi olisi uusi. Hallituksen esityksen perusteluiden valossa sen soveltamisedellytykset olisivat huomattavan väljät.

Matkustamisrikoksen edistämisrikoksen rangaistavuus ei esimerkiksi edellyttäisi sitä, että edistettävä matkustamisrikos on yksityiskohtaisesti yksilöity tekoajan eli matkustamisen ajankohdan suhteen. Myöskään matkustamiskohteen ei tarvitsisi olla vielä selvillä esimerkiksi tilanteessa, jossa matkustamisrikoksen tarkoituksena olevan terrorismirikoksen toteuttamispaikaksi on vaihtoehtoisia kohteita. Matkustamisrikosta edistävä henkilö saattaisi toimia siis rikosoikeudellisesti merkityksellisellä tavalla jo silloin, kun matkustamisrikoksen kohdevaltio ei vielä ole tarkkaan tiedossa. Matkustamisrikoksen edistämisrikoksen rangaistavuus ei edellyttäisi sitä, että matkustamiskohteessa tehtävän terrorismirikoksen yksityiskohdat olisivat selvillä tai tekijän tiedossa edistämisrikosta tehtäessä. (ks. HE, s. 106).

Avustettavan henkilön ei myöskään tarvitsisi olla välttämättä yksilöity. Matkustamisrikoksen edistämisrikoksesta määrättävä rangaistus riippuisi siitä, kuinka merkittävästi matkustamista edistetään, ja erityisesti siitä, minkälaisessa yhteydessä edistämisteko on kaiken terrorismirikollisuuden tavoitteena olevaan terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen. Toisaalta jo neuvojen antaminen matkustamista varten saattaa perustelujen valossa täyttää rikoksen tunnusmerkistön.

Nähdäkseni ehdotus on perustuslaissa säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallinen. Rangaistava käyttäytymine ulottuisi hyvin etäälle varsinaisesta terrorismirikoksesta. Vaaraa terrorismirikoksen toteutumisesta ei nähdäkseni edellytettäisi.

Perustuslakivaliokunta on rikoslain 34 a §:n terrorismirikossääntelyä arvioidessaan kiinnittänyt jo aiemmin huomiota siihen, että rangaistusvastuu ulotetaan valmisteluluontoiseen tekoon, joka voi olla poikkeuksellisen etäällä aiotusta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta (PeVL 37/2016 vp, s. 3). Tällaisessa sääntelyssä valiokunta on katsonut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten korostuvan (Ks. mm PeVL 37/2016 vp ja siinä mainitut). Kuten edellä myös totesin, 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 (ks mm. PeVL 37/2016 vp).

Pidän välttämättömänä, että ehdotettua sääntelyä täsmennetään direktiivin sallimissa rajoissa siten, että rangaistavan käyttäytyminen kytketään selvästi vaaraan matkustamisrikoksen toteuttamisesta. Muussa tapauksessa kriminalisoinnin sisältö jää niin

avoimeksi, ettei sen voi katsoa täyttävän rikosoikeudelliselta laillisuusperiaatteelta edellytettyä täsmällisyyden vaatimusta, joka perustuslakivaliokunnan hyvin vakiintuneen käytännön mukaan sisältyy perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen. Täsmällisyysvaatimuksen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin teko tai laiminlyönti rangaistavaa. (Ks. esim. PeVL 56/2014 vp, s. 2, PeVL 43/2013 vp, s. 3, PeVL 16/2013 vp)

Juha Lavapuro
professori