Professori Raimo Lahti
30.5.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: *Hallituksen esitys* (HE) *30/2018 vp* laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta (terrorismin torjuntaa koskevan EU-direktiivin toimeenpano)

Aluksi

Kysymyksessä on lakiesitys, jolla saatetaan Suomen lainsäädäntö vastaamaan vaatimuksia, jotka johtuvat terrorismin torjumista koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston *direktiivistä* (EU) *2017/541* (15.3.2017). Direktiivillä korvataan vuonna 2002 tehty terrorismirikoksia koskeva puitepäätös siihen vuonna 2008 tehtyine muutoksineen.

Olen ollut eduskunnan lakivaliokunnan kuultavana silloin kun terrorismirikoksia koskevan vuoden 2002 puitepäätöksen mukaista kansallisen täytäntöönpanon lainsäädäntöesitystä käsiteltiin eduskunnassa, mutta en ole vastaavasti lausunut myöhemmistä terrorismirikoksia koskevista lainmuutoksista.

Kuten HE:n perusteluissa (s. 109) todetaan, terrorismirikoksia koskevat lakiesitykset ovat säännöllisesti olleet perustuslakivaliokunnan käsiteltävinä, viimeksi käsillä olevaa EU-direktiiviä koskeva direktiiviehdotus (ks. PeVL 56/2016 vp ja sen s. 6 olevat viittaukset aiempiin merkityksellisiin PeV:n lausuntoihin). Siten seuraavassa esille nostamiani kysymyksiä on jo pääosin harkittu perustuslakivaliokunnassa. Keskityn näkökohtiin, jotka eivät havaitakseni ole aiemmassa käsittelyssä saaneet riittävästi painoarvoa osakseen.

Yleistä HE:tä koskevista keskeisistä perustuslakikysymyksistä

Terrorismirikoksia koskevan sääntelyn keskeisimpiä perustuslakikysymyksiä on perustuslain 8 §:ssä säädetyn laillisuusperiaatteen ja sisältämän sääntelyn täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen noudattaminen. Myös muut perusoikeuksien yleiset ja yksittäisten perusoikeuksien erityiset rajoitusedellytykset on arvioitava, niistä erityisesti sääntelyn hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden vaatimukset (ks. PeVL 56/2016 vp s. 6 ja siellä olevat viittaukset PeVL 37/2016 vp s. 3–4 ja PeVL 9/2016 vp s. 4–5).

Kysymyksessä olevien kriminalisointien *hyväksyttävyyden* kannalta on olennaista, että ehdotettu sääntely perustuu Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin ja ehdotetuilla rikoslainsäädännön

muutoksilla on tarkoitus tehostaa perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattujen elämän sekä henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaa (ks. HE s. 108–109). *Suhteellisuuden* periaatteen kannalta on olennaista, että terrorismissa on kyse yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta (HE s. 109).

Käsillä olevan direktiivin ehdotusta käsitellessään perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 56/2016 vp s. 6) *laillisuusperiaatteeseen* liittyen, että ”ehdotuksen mukainen sääntely voidaan *pääosin* toteuttaa laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus huomioiden” (kursiv. tässä). Mielestäni tavoitteeksi tulisi asettaa, että direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa noudatetaan Suomen perustuslain 8 §:n mukaista laillisuusperiaatteen tulkintaa *kauttaaltaan* sellaisena kuin se on perustuslakivaliokunnan soveltamiskäytännössä muotoutunut. Tätä kantaa seurattaessa *EU-direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa voidaan tarvittaessa tarkentaa ja supistaa kriminalisointivelvoitteen alaa* maan perustuslain säätämien perusoikeuksien huomioon ottamiseksi.

Tällaiselle käsitykselle on nähdäkseni saatavissa tukea EU-tuomioistuimen tuoreesta italialaista tapausta koskevasta ratkaisusta M.A.S. ja M. B. (C-42/17; 5.12.2017), jonka mukaan jäsenvaltioita EU-petosten torjuntaan velvoittavaa, EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 325 artiklaa tuli soveltaa kansallisten vanhentumissäännösten rajoittamatta, paitsi jos se johtaisi laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimuksen tai taannehtivuuskiellon rikkomiseen (”unless that disapplication entails a breach of the principle that offences and penalties must be defined by law because of the lack of precision of the applicable law or because of the retroactive application of legislation …”). Tuoreessa oikeuskirjallisuudessa on tapauksen pohjalta päätelty, että laillisuusperiaatteen täytäntöönpanoon voidaan EU-oikeuden tasolla integroida jäsenvaltioiden perustuslaillisuuden identiteetit (ks. Rosaria Sicurella, Effectiveness of EU law and protection of fundamental rights: The questions settled and the new challenges after the ECJ decision in the M.A.S. and M.B. case. New Journal of European Criminal Law 2018, Vol. 9(1), s. 28).

Rangaistusvastuun ulottaminen valmistelun luonteisiin ja osallisuusvastuuta laajentaviin tekomuotoihin ja tällaisen laajentamisen rajat

Niin hyvin laillisuusperiaatteen kuin kriminalisointiperiaatteisiin kuuluvien hyväksyttävyyden ja suhteellisuuden vaatimusten kannalta on ongelmallista ulottaa rangaistusvastuuta valmistelun luonteisiin tekomuotoihin ja osallisuusvastuuta laajentaviin tekomuotoihin siinä määrin kuin HE:ssä ehdotetaan. Tältä osin lainaan aluksi perustuslakivaliokunnan omaa aiempaa kannanottoa terrorismirikoksina rangaistavien tekojen alan laajentamisesta (PeVL 37/2016 vp s. 3):

> ”Ehdotettu kriminalisointi merkitsee rangaistusvastuun ulottamista valmisteluluonteiseen tekoon, joka voi olla huomattavan etäällä aiotusta terroristisessa tarkoituksessa tehtävästä rikoksesta. Matkustamisrikoksen tunnusmerkistössä viitattuihin rikoksiin lukeutuu esimerkiksi rikoslain 34 a luvun 2 §:n mukainen terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu, 4 b §:n kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja 5 §:n terrorismin rahoittaminen. Kyse on tavallaan valmistelun valmistelun kriminalisoinnista, ja jopa teon yrittäminen on ehdotettusäädettäväksi rangaistavaksi.

> Tällaisessa asetelmassa perustuslakivaliokunta on erityisesti korostanut rikosoikeudellisen laillisuus periaatteen merkitystä, ja nyt käsillä olevassa arviointitilanteessa rangaistavuus ulotetaan jo poikkeuksellisen etäälle pääteosta. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, edellytetäänkö pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisena (ks. PeVL 26/2014 vp, s. 3—4)."

Perinteisessä suomalaisessa rikosoikeusajattelussa ja vuosina 1990–2003 toteutetussa rikoslainsäädännön kokonaisuudistuksessa on oltu erittäin pidättyviä kerrotunlaiseen rangaistusvastuun laajentamiseen. Tätä rikosoikeuden johtaviin periaatteisiin nojautuvaa lainsäädäntökäytäntöä voitaneen pitää Suomen *'rikosoikeusjärjestelmän perusteisiin'* kuuluvana seikkana, jonka huomioimisella ylläpidetään rikosvastuun järjestelmän sisäistä johdonmukaisuutta ja yhtenäisyyttä.

Kun rikoslakiin sittemmin sisällytettiin pistemäisesti mm. törkeän henkeen tai terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelutunnusmerkistö (RL 21:6a; 435/2013), sen soveltamisalaa rajaaviin seikkoihin kiinnitettiin erityistä huomiota. Näihin uusiin valmistelutunnusmerkistöihin mm. otettiin eivähäisen vaaran toteutumista koskeva kriteeri. Vastaavasti Kansainvälisen rikosoikeusyhdistyksen (AIDP:n) vuonna 2009 hyväksymässä päätöslauselmassa edellytetään mm., että mainitunlaisessa rikosvastuun laajentamisessa "[t]he acts criminalized are strictly related to the commission of the main crime and this relation must be objectively identifiable, while they constitute a concrete, imminent threat to the … legal interest" (ks. Revue Internationale de Droit Pénal 2015, Vol. 86 (1-2), s. 422).

Sanotusta seuraa, että *mitä laajemmalle ja etäämmälle pääteosta rikosvastuuta ulotetaan 'ennakoivan rikosoikeuden hengessä', sitä tärkeämpää on kriittisesti arvioida epäillyn oikeusturvan* (mm. laillisuusperiaatteen edellyttämän rangaistavan käyttäytymisen alan ennakoitavuuden) *huomioon ottamiseksi niitä kriteereitä ja myös niitä tosiseikkoja, joiden täyttyessä rangaistusvastuu toteutuisi ja niiden todistaminen olisi oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä mahdollista*. Tästä näkökulmasta ovat varsinkin ns. itsekouluttautumisen kriminalisointiehdotus samoin kuin matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten ja sellaisen matkustamisen edistämistä koskevat säännösehdotukset erityisen ongelmallisia. Tämä myönnetään myös HE:n perusteluissa (s. 111–114). Onkin kysyttävä, ylitetäänkö näissä tunnusmerkistöehdotuksissa kriminalisointiperiaatteiden (laillisuus-, hyväksyttävyys- ja suhteellisuusperiaatteiden) asettamat perustuslailliset rajat.

Vertailun vuoksi mainittakoon, että Amnesty Internationalin tutkimusraportissa (Dangerously disproportionate. The ever-expanding national security state in Europe, 2017, s. 55) suositetaan mm., että matkustamiskriminalisoinnin tulisi "comply with the principle of legality and avoid arbitrary and discriminatory application in practice, by ensuring that any preparatory act that is to be criminalized has a sufficiently close and direct connection to the commission of a principle criminal act, with a real and foreseeable risk that the act would in fact take place".

Terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan *matkustamisen edistämistä koskeva tunnusmerkistöehdotus* (RL 34a:5c) *on rangaistavuuden rajoiltaan erityisen epämääräinen* ja sen sääntelytapa poikkeaa rikoslain avunantosäännöksen (RL 5:6) yleisestä sääntelytavasta. Säännösehdotuksen perustelut ovat HE:ssä kyllä seikkaperäiset, mutta itselleni on jäänyt epäilevä kysymys, *onko välttämätöntä poiketa Suomen osallisuussäännöksiä koskevan lainsäädäntöperinteen edellyttämästä*

liitännäisyysvaatimuksesta suhteessa päätekoon (RL 34a:5b:n rikokseen). Jos siitä poiketaan, rangaistavat tekotavat tulisi määritellä tarkemmin kuin yleisessä avunantosäännöksessä eli RL 5 luvun 6 §:ssä eli RL 34a:5c:n säännösehdotusta tarkemmin.

Kun on ilmeistä, että direktiiviehdotuksen kansallisessa täytäntöönpanossa säädettäviin rikostunnusmerkistöihin jää tavanmukaista enemmän harkinnanvaraisuutta, *tuomioistuinkäytännössä tulisi noudattaa in dubio mitius -tulkintaa* eli noudattaa epäselvässä lainsoveltamistilanteessa suppeaa ja siten syytetylle edullista tulkintaa. Tätä periaatetta noudatetaan Kansainvälisessä rikostuomioistuimessa sen perussäännön 22 artiklan 2 kappaleen mukaan.

Humanitaarisen oikeuden soveltamista koskeva poikkeussäännös

Tietooni on tullut, että mm. Suomen Punaisen Ristin lausunnossa lakivaliokunnalle on puollettu rikoslain 34 a luvun 6 §:ään lisättävää soveltamisrajoitusta, jolla varmistettaisiin direktiivin 37. johdantokappaleen soveltamisrajoituksen huomioon ottaminen jo esitutkintavaiheessa. *Kannatan sellaisen soveltamisrajoituksen ottamista lakiin*, mikä on laillisuusperiaatteen sisältämän ennakoitavuuden vaatimuksen kannalta huomattavasti vahvempi ja suotavampi vaihtoehto kuin sääntelyn jättäminen direktiivin johdantokappaleen tulkinnan varaan.