

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 34 a luvun, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 34 a luvun, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta (HE 93/2016 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- professori Juha Lavapuro
- apulaisprofessori Sakari Melander
- professori Pekka Viljanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terrorismirikoksia koskevaa rikoslain lukua siten, että matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädetään rangaistavaksi. Lisäksi pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja ja poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskeviin säännöksiin tehtäisiin tarvittavat täydennykset.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisympäristöperusteluissa rangaistussäännöstä arvioidaan perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, 7 §:n 1 momentissa turvatun elämän ja henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden suojan sekä 9 §:n 2 momentissa turvatun oikeuden lähteä maasta kannalta. Ehdotettuja muutoksia pakkokeinolakiin ja poliisilakiin tarkastellaan perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojaa koskevan sääntelyn näkökulmasta.

Valiokunnan lausunto PeVL 37/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin perusteet

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (jäljempänä matkustamisrikos). Matkustamisrikoksen estämiseen ja selvittämiseen voitaisiin käyttää eräitä poliisi- ja pakkokeinolain mukaisia toimivaltuuksia ja pakkokeinoja.

Ehdotus perustuu Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston syyskuussa 2014 hyväksymän päätöslauselman kriminalisointivelvoitteisiin, joiden tarkoituksena on torjua ulkomaille terrorismirikosten tekemistä varten tai niiden tekemistä edistävässä tarkoituksessa lähtevien henkilöiden muodostamaa uhkaa. Päätöslauselma on jäsenvaltioita velvoittava.

Perustuslakivaliokunta on varsin usein arvioinut terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin. Valiokunta on tällöin 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).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Rikoslain 34 a lukuun lisättäväksi ehdotetun 5 b §:n mukaan rangaistaan Suomen kansalaista tai häneen rinnastettavaa henkilöä taikka Suomen alueelta matkustavaa henkilöä, joka matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä rikoslain 34 a luvussa säädetyn terrorismirikoksen. Rangaistusta ei tuomittaisi, jos muu terrorismirikos tai sen rangaistava yritys tehdään. Rangaistukseksi tuomittaisiin sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Matkustamisrikoksen yritys olisi rangaistava.

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Säännöksen on vakiintuneesti katsottu sisältävän vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on kohtuudella ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. PeVL 3/2015 vp, s. 2, PeVL 56/2014 vp, s. 2/II—3/I sekä terrorismirikoksia koskeva PeVL 26/2014 vp). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (ks. esim. *Cantoni v. Ranska*, 11.11.1996, kohta 29 sekä *Jorgic v. Saksa*, 12.07.2007 kohdat 109—115) ja EU-tuomioistuimen käytännössä (ks. esim. asia C-405/10 *Özlem Garenfeld*, 10.11.2011, kohta 48) on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta.

Valiokunnan lausunto PeVL 37/2016 vp

Rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä on otettava huomioon myös suhteellisuusvaatimus perusoikeusrajoitusten yleisenä edellytyksenä. Rangaistussäännösten ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 26/2014 vp, s. 2).

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 ehdotettu säädettäväksi rangaistavaksi. Tällaisessa asetelmassa perustuslakivaliokunta on erityisesti korostanut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitystä, ja nyt käsillä olevassa arviointitilanteessa rangaistavuus ulotetaan jo poikkeuksellisen etäälle päätteosta. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, edellytetäänkö päätteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisenä (ks. PeVL 26/2014 vp, s. 3—4).

Ehdotettu kriminalisointi edellyttää tekijältä tahallisuutta ja sitä, että matkustaminen tapahtuu nimenomaan terrorismirikoksen tekemistä varten. Kyse on kokonaisuudessaan tekijältä huomattavaa aktiivisuutta vaativasta toiminnasta. Lisäksi ne terrorismirikokset, joiden tarkoituksessa matkustaminen tapahtuu, on tyhjentävästi lueteltu säännösviittauksin. Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä arvioinut viitattuja rangaistussäännöksiä, ja niiden on katsottu täyttävän rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset (ks. PeVL 48/2002 vp, PeVL 38/2012 vp ja PeVL 26/2014 vp).

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun tunnusmerkistön voidaan katsoa täyttävän laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimuksen. Tästä huolimatta valiokunta huomauttaa, että rikosoikeudelliseksi sääntelyksi terrorismirikokset muodostavat monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Esimerkkinä tästä on se, että kun ehdotetussa säännöksessä viitataan muihin rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädettyihin tekoihin, näissä säännöksissä viitataan edelleen luvun 1 tai 2 §:n säännökseen. Luvun 1 §:n säännöksen soveltaminen taas edellyttää luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettujen terrorististen tarkoitusten määritelmän täyttymistä. Tiettyjen säännösten soveltaminen taas edellyttää luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen terroristiryhmän määritelmän täyttymistä. Koska kysymys on sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut, terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisuutta on syytä pyrkiä yksinkertaistamaan.

Liikkumisvapaus

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä tarkastellaan perustuslain 9 §:n 2 momentin valossa (HE, s. 41—42). Sen mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaa-

Valiokunnan lausunto PeVL 37/2016 vp

miseksi. Säännöksen 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan.

Perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että 9 §:n 2 momentin rajoitusperusteiden luettelo on tyhjentävä siten, ettei maasta poistumisen estämisestä muilla perusteilla voida säätää tavallisella lailla (ks. HE 309/1993 vp, s. 51 ja PeVL 27/2005 vp, s. 2). Tässä suhteessa nyt arvioitavan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelut ovat osin harhaanjohtavat (vrt. HE, s. 41—42).

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä ei kuitenkaan tule arvioida perustuslain 9 §:n 2 momentin rajoituslausekkeen valossa maastapoistumisoikeuden rajoituksena, koska matkustamiskriminalisointi ei sellaisenaan estä henkilöä lähtemästä maasta. Lakiehdotuksessa säädetään rangaistavaksi matkustaminen toiseen maahan terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa. Perustuslain säännös oikeudesta lähteä maasta ei suojaa henkilön oikeutta matkustaa erittäin vakavan rikoksen tekemistä varten. Tässä suhteessa sääntelyssä on 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).

Yksityiselämän suoja

Esityksessä ehdotetaan, että pakkokeinolain 10 luvun salaisia pakkokeinoja ja poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa sääntelyä muutetaan siten, että matkustamisrikos lisätään perusterikokseksi eri säännöksiin.

Jos matkustamisrikoksen vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta, rikoksen paljastamisessa on mahdollista käyttää poliisilain 5 luvun 5 §:n telekuuntelua, 15 §:n peiteltyä tiedonhankintaa ja 17 §:n teknistä kuuntelua. Rikoksen selvittämisessä voidaan puolestaan käyttää pakkokeinolain 10 luvun 3, 14 ja 16 §:n mukaisesti telekuuntelua, peiteltyä tiedonhankintaa ja teknistä kuuntelua. Nämä syvemmälle yksityiselämän suojaan puuttuvat salaiset tiedonhankintakeinot ja pakkokeinot on rajoitettu vain vakavimpiin tekoihin. Tilanteissa, joissa matkustamisrikoksen vakavuus ei edellyttäisi vankeutta, käytössä olisi televalvonta (2. lakiehdotuksen 10 luvun 6 § ja 3. lakiehdotuksen 5 luvun 8 §).

Ehdotetussa sääntelyssä on kysymys luottamukselliseen viestiin kohdistuvista pakko- tai tiedonhankintakeinoista, jotka voivat ulottua myös kotirauhan piiriin. Sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 10 §:n sääntelyn kannalta. Säännöksen 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on 2 momentin mukaan loukkaamaton. Lailla voidaan 3 momentin nojalla säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa.

Terrorismirikoksia on pidetty perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavina rikoksina (ks. PeVL 26/2014 vp, s. 4/II). Perustuslakivaliokunta katsoo, että matkustamisrikos vastaa vakavuudeltaan ja luonteeltaan

Valiokunnan lausunto PeVL 37/2016 vp

nykyisissä säännöksissä olevia perusterikoksia (ks. myös PeVL 26/2014 vp) eikä ehdotettu sääntely muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 20.9.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen