

## Perustuslakivaliokunta

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

Lakivaliokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta (HE 30/2018 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- professori (emeritus) Raimo Lahti
- professori Sakari Melander
- professori Kimmo Nuotio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Juha Lavapuro

### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan direktiiviin perustuen muutoksia rikoslakiin, pakkokeinolakiin ja poliisilakiin.

Ehdotettavat lait on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 8 päivänä syyskuuta 2018, jolloin direktiivi on viimeistään pantava täytäntöön.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettuja rikoslain muutoksia 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. Pakkokeinolakiin ja poliisilakiin ehdotettuja muutoksia tarkastellaan perustuslain 10 §:n yksityiselämän suojaa koskevan sääntelyn kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyk-

## Valiokunnan lausunto PeVL 20/2018 vp

sessä. Asiassa on kuitenkin hallituksen esityksen mukaan perusteltua hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Arvioinnin lähtökohdat*

Esityksessä ehdotetaan muutoksia terrorismirikoksia koskevaan rikoslain 34 a lukuun sekä pakkokeinolaikiin ja poliisilakiin. Ehdotetut muutokset ovat EU:n terrorismirikosdirektiivin edellyttämiä, mutta lainsäätäjällä on harkintavaltaa siinä, miten direktiivin edellyttämät muutokset kansallisessa laissa toteutetaan. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt hallituksen esityksen taustalla olevaa terrorismidirektiiviä U-asiana (ks. PeVL 56/2016 vp).

Perustuslakivaliokunta on varsin usein arvioinut terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin. 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 rajoitus-edellytysten kannalta (ks. PeVL 37/2016 vp, s. 3—4 ja PeVL 9/2016 vp, s. 4—5 sekä yleisemmin rikoslain osalta PeVL 23/1997 vp, s. 1—2 ja PeVL 48/2017 vp, s. 7—10).

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitatus 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).

#### *Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten*

Kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevan kriminalisoinnin laajennuksen keskeinen muutos on, että rangaistavaksi tulee myös itseopiskeluna tapahtuva kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Muutos toteutetaan siten, että voimassa olevasta kouluttautumista koskevasta rikoslain 34 a luvun 4 b §:stä poistetaan maininta "4 a §:ssä tarkoitettulla ta-

## Valiokunnan lausunto PeVL 20/2018 vp

valla", jolla on viitattu siihen, että koulutuksen antajana on toinen henkilö kuin koulutuksen vastaanottaja. Ehdotetussa 34 a luvun 4 b §:ssä ei luetella niitä kouluttautumisen tapoja, jotka voivat tulla rangaistaviksi itseopiskeluna.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin tarkastellut kouluttautumiskriminalisointia lausunnossaan PeVL 26/2014 vp. Tuolloin kyse ei kuitenkaan ollut itseopiskelusta vaan johdetusta koulutuksesta. Valiokunta 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. Tällaisessa ns. valmistelun valmistelun kriminalisovassa rikosoikeudellisessa sääntelyssä korostui valiokunnan mukaan rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitys (vrt. PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 7/2002 vp, s. 2/II). Valiokunta on tällaisissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota myös siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, edellytetäänkö pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisenä.

Ehdotetusta rikoslain 34 a luvun 4 b §:stä ei ilmene, minkä laajuinen tai millaisessa muodossa tapahtuva kouluttautuminen on katsottava rangaistavaksi. Säännöksen soveltaminen ei edellytä pääteon tekemistä, mutta säännös ei myöskään sisällä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen ja siihen kouluttautumisen välistä vaaraedellytystä koskevaa kriteeriä. Tämän johdosta rangaistavuuden keskeiseksi edellytykseksi muodostuvat 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 tarkeus tehdä 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettu rikos.

Ehdotettu kriminalisointi muodostuu soveltamisalaltaan laajaksi, eikä se siten ole täysin ongelmaton rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimusten kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä rangaistavuuden keskeiset tunnusmerkistökäsitteet "kouluttautuminen 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 "tehdäkseen" säännöksessä viitatussa terrorismirikoksen ovat rangaistavuuden alaa kuitenkin siinä määrin rajaavia, ettei ehdotus muodostu laillisuusperiaatteen vastaiseksi. Perustuslain 8 §:ssä säädetystä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä kouluttautumiskriminalisointia on kuitenkin syytä täsmentää esimerkiksi siten, että sen soveltamisala kytetään terroristista rikosta koskevaan vaaraedellytykseen taikka vakavuudeltaan terroristisen teon vaaraa selvästi osoittavaan kouluttautumiseen.

### *Matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten*

Rikoslain 34 a luvun 5 b §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi terrorismirikosdirektiivin 9 artiklan mukaisten velvoitteiden täyttämiseksi niin, että siitä poistetaan voimassa olevan lain mukaiset tekijää ja matkustamisen kohdetta koskevat rangaistavuuden rajaukset. Rangaistavaksi tulisi yleisesti matkustaminen toiseen valtioon terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa. Voi-

## Valiokunnan lausunto PeVL 20/2018 vp

massa olevan lain mukaan vastaava kriminalisointi koskee Suomen alueelta toiseen valtioon matkustamista. Ehdotuksen mukaan rangaistavaa on myös matkustaminen Suomeen.

Arvioidessaan voimassa olevaa matkustamiskriminalisointia perustuslain 9 §:n 2 momentin 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 (ks. 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 annetussa lausunnossa valiokunta katsoi, että edellä mainitut matkustamisrikosta koskevat näkökohdat voitiin omaksua myös direktiiviehdotuksen mukaisen kriminalisoinnin suhteesta perustuslain 9 §:ään, eikä ehdotus tältä osin ollut valiokunnan mielestä perustuslain vastainen (ks. PeVL 56/2016 vp, s. 7—8).

Ehdotettu matkustamiskriminalisointi ei muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

### *Terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen*

Esityksessä ehdotetaan rikoslain 34 a lukuun lisättäväksi uusi terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämistä koskeva säännös (5 c §). Sen mukaan rangaistaisiin sitä, joka edistääkseen 5 b §:n 1 momentissa tarkoitetun rikoksen tekemistä neuvoin, toimin tai muilla tavoin auttaa toista. Käytännössä kysymys olisi esityksen perustelujen (s. 105) mukaan toisen matkustamisrikoksen tekemistä koskevasta edistämisestä, joka voisi 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).

Rangaistava käyttäytyminen ulotettaisiin 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. Matkustamisrikoksen edistämiskoksesta määrättävä rangaistus riippuisi siitä, kuinka merkittävästi matkustamista edistetään, ja erityisesti siitä, minkälaisessa yhteydessä edistämisteko on terrorismirikollisuuden tavoitteena olevaan terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen.

Ehdotettu kriminalisointi muodostuu soveltamisalaltaan laajaksi, eikä se ole täysin ongelmaton rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimusten kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä tulee täsmentää direktiivin sallimissa rajoissa siten, että rangaistava käyttäytyminen kytketään vaaraan matkustamisrikoksen toteuttamisesta. Valiokunnan mielestä vaikuttaa siltä, että tällaista edellytystä on ajateltu myös esityksen perusteluissa, joissa todetaan, että "rangaistavalta edistämiseltä kuitenkin edellytettäisiin, että sen voidaan perustellusti olettaa edistävän konkreettisen matkustamisrikoksen tekemistä ja aiheuttavan vaaran sellaisen tekemisestä" (s. 106).

## Valiokunnan lausunto PeVL 20/2018 vp

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 15.6.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas  
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk  
jäsen Maria Guzenina sd  
jäsen Anna-Maja Henriksson r  
jäsen Hannu Hoskonen kesk  
jäsen Ilkka Kantola sd  
jäsen Kimmo Kivelä sin  
jäsen Antti Kurvinen kesk  
jäsen Mia Laiho kok  
jäsen Leena Meri ps  
jäsen Wille Rydman kok  
jäsen Arto Satonen kok  
jäsen Matti Torvinen sin

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen