

## PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 26/2014 vp

### Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismi- rikoksia koskevaksi lainsäädännöksi

*Lakivaliokunnalle*

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Eduskunta on 9 päivänä huhtikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle terrorismirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 18/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- apulaisprofessori Juha Lavapuro
- apulaisprofessori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen
- professori Elina Pirjatanniemi
- professori Veli-Pekka Viljanen.

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rikoslain terrorismirikoksia koskevaa lukua sekä pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja ja poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä.

Rikoslaisissa ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Tähän rikokseen syyllistyisi se, joka tehdäkseen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen kouluttautuu räjähteiden, ampu-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä.

Terrorismin rahoittamista koskevaa rangaistussäännöstä ehdotetaan täydennettäväksi niin, että terrorismin rahoittamisena rangaistaisiin terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen ra-

hoittamisen ohella luvun muidenkin terrorismirikosten rahoittaminen. Lisäksi säädetään uusi terroristiryhmän rahoittamista koskeva rangaistussäännös, jonka mukaan tuohon rikokseen syyllistyisi se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja terroristiryhmälle tietoisena ryhmän luonteesta terroristiryhmänä.

Lisäksi pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja ja poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa rangaistussäännöksiä arvioidaan perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sekä 10, 12, 13 ja 15 §:ssä turvattujen yksityiselämän suojan, sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden sekä omaisuuden suojan

kannalta. Ehdotettuja muutoksia pakkokeinolaikiin ja poliisilakiin tarkastellaan perustuslain

10 §:n yksityiselämän suojaa koskevan sääntelyn näkökulmasta.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Yleistä*

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslain 34 a lukua siten, että rangaistavaksi säädetään kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 b §) ja terroristiryhmän rahoittaminen (5 a §). Lisäksi ehdotetaan terrorismin rahoittamisen rangaistavuutta laajennettavaksi koskemaan myös muita terrorismirikoksia kuin luvun 1 §:ssä tarkoitettuja rikoksia (5 §).

Ehdotetuilla rangaistussäännöksillä on tarkoitus tehostaa etenkin perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatuun elämään sekä henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaa. Tämä suoja on perinteisesti toteutettu erityisesti kriminalisoimalla näitä oikeuksia koskevat loukkaukset rikoslaissa. Perustuslain säännös turvaa siinä mainittuja oikeushyviä julkisen vallan toimenpiteiltä ja edellyttää, että valtio lainsäädäntötoimin turvaa näitä oikeuksia muita ulkopuolisia loukkauksia vastaan (HE 309/1993 vp, s. 46/I).

Valiokunnan käsityksen 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. Toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 9/2014 vp, s. 2/II, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I, PeVL 10/2005 vp, s. 2/I).

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava valtiosääntöoikeudellisesti ennen muuta perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Sen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei teko-

kellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin teko-

hetkellä on laissa säädetty. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 26/2002 vp, s. 2/I). Rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä on otettava huomioon myös suhteellisuusvaatimus perusoikeusrajoitusten yleisenä edellytyksenä (PeVL 41/2001 vp, s. 2/II). Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. myös PeVL 23/1997 vp, s. 2/II).

#### *Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten*

Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä. Sen nojalla rangaistaan sitä, joka tehdäkseen pykälässä säädösviittauksella yksilöidyn terrorismirikoksen kouluttautuu 4 a §:ssä tarkoitettulla tavalla räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä.

Hallituksen esityksessä tuodaan esille ehdotetun kriminalisoinnin poikkeuksellinen luonne. Kysymys on sääntelystä, jossa rangaistusvastuu ulotetaan valmisteluluontoiseen teko-

tuksessa tehdyn rikoksen valmisteluna (HE s. 13—14). Tällaisessa uuden tyyppisessä rikosoikeudellisessa sääntelyssä korostuu 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 tahallisenä.

Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten on ehdotuksen mukaan rangaistava vain tahallisenä. Rangaistavuus edellyttää, että henkilö kouluttautuu tehdäkseen rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen. Kouluttautumisen on lisäksi tapahduttava luvun 4 a §:ssä tarkoitetulla tavalla. Rangaistavaa on osallistuminen sellaiseen koulutukseen, jonka antaminen on jo nykyisin rangaistavaa. Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten on itsenäinen rikos, jonka rangaistavuus ei edellytä, että kouluttajia tekee tai yrittää tehdä terrorismirikoksen. Pääteon rangaistavuutta ei tässä yhteydessä voi asettaa rangaistavuuden edellytykseksi, koska kysymys ei ole rikokseen osallisuudesta vaan oman rikollisen toiminnan eli terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen rangaistavaksi säädettävästä esivaiheesta (vrt. PeVL 48/2002 vp, s. 3).

Täsmällisyysvaatimuksen kannalta on olennaista, että säädösehdotuksessa on lueteltu täsmällisesti keskeiset koulutuksen muodot. Lisäksi kouluttautuminen voisi tapahtua "muiden erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä". Tällainen avoin tekotapa on ongelmallinen täsmällisyysvaatimuksen kannalta (PeVL 48/2002 vp, s. 3/II). Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan kysymys on sellaisten erityisten tietojen tai taitojen opettelusta, jotka ovat esimerkiksi räjähteiden valmistusta tai käyttöä vastaavalla tavalla omiaan edistämään rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä tarkoitetun vakavaa vaaraa tai suurta vahinkoa aiheuttavan terroristisen rikoksen tekemistä. Perusteluissa todetaan lisäksi, ettei aatteellinen tai poliittinen koulutus sisälly tunnusmerkistön alaan (HE s. 26/II). Valiokunnan mie-

lestä sääntelyä on syytä täsmentää siten, että esityksen perusteluista ilmenevä tarkoitus ilmenee suoraan säännöksestä (esimerkiksi "muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä").

#### *Terroristiryhmän rahoittaminen*

Esityksessä ehdotetaan, että terrorismin rahoittamisen lisäksi myös terroristiryhmän rahoittaminen säädetään rangaistavaksi (RL 34 a luvun 5 §). Siihen syöllistyy henkilö, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rikoslain 34 a luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitetulle terroristiryhmälle tietoisena ryhmän luonteesta terroristiryhmänä. Terroristiryhmällä tarkoitetaan mainitun momentin mukaan vähintään kolmen henkilön muodostamaa tietyn ajan koossa pysyvää rakenteeltaan jäsentynyttä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen luvun 1 §:n mukaisia terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta on olennaista, että teko on rangaistava vain tahallisenä. Tahallisuusvaatimus on lisäksi korotettu siten, että rangaistavuus edellyttää tekijän olevan tietoinen siitä, että rahoituksen saaja on luonteeltaan rikoslaissa määritelty terroristiryhmä.

Terroristiryhmän rahoittamisessa ei ole kysymys jonkin terroristisen rikoksen rahoittamisesta, vaan terroristisen ryhmän rahoittamisesta sellaisenaan. Terroristiryhmän rahoittamisen kriminalisointia perustellaan muun muassa sillä, että ryhmää rahoittava ei varojen antamisen jälkeen voi kontrolloida sitä, mihin ryhmä varat käyttää. "Varoilla" tarkoitetaan säännöksessä lähtökohtaisesti kaikenlaista omaisuutta, jolla on taloudellista arvoa (HE s. 29/II, 31—32). Nämä seikat tarkoittavat sitä, että rangaistavaa olisi myös varojen antaminen käytettäväksi hyväksyttävään tarkoitukseen tai sellaisten tavaroiden antaminen (esimerkiksi lääkintä- tai koulutarvikkeet), joita ei voida käyttää rikoksen tekemiseen. Humanitäärisen avun toimittamista avun tarvitsijoille ei ole tarkoitus kriminalisoida. Esityksen perusteluista ilmenee, että teon oikeudenvastaisuus voisi yksittäisessä tapauk-

sessä jäädä täyttymättä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden perusteella (HE s. 32/II). Valiokunta pitää tärkeänä, että lakivaliokunta arvioi, onko näin laajalle ulottuva kriminalisointi tarpeen, kun huomioidaan, että terrorismin rahoittaminen on säädetty rangaistavaksi ja myös muiden terrorismirikosten tunnusmerkitöt ovat soveltamisalaltaan varsin kattavia. Erityisesti on syytä harkita, voidaanko esimerkiksi humanitaarisen avun antaminen säännöksen sanamuotoa muuttamalla sulkea pois rangaistavuuden piiristä.

#### *Salaiset pakkokeinot ja salaiset tiedonhankintakeinot*

Esityksessä ehdotetaan, että pakkokeinolain 10 luvun salaisia pakkokeinoja ja poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa sääntelyä täydennetään ehdotettuja terrorismirikoksia koskevin säännöksin. Pakkokeinoilaisissa ja poliisilaisissa säädettyjen telekuuntelun, televalvonnan, peiteltyä tiedonhankinnan ja teknisen kuuntelun sekä poliisilaisissa säädetyn salaisen tiedonhankinnan perusterikosten luetteloihin ehdotetaan lisättäväksi kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terroristiryhmän rahoittaminen. Pidemmälle menevien pakko- ja tiedonhankintakeinojen (telekuuntelu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu ja salainen tiedonhankinta) osalta edellytetään lisäksi, että kyseessä on teko, jonka vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta.

Ehdotettua sääntelyä on arvioitava perustuslain 10 §:n 2 ja 3 momentin kannalta, kun kysymys on luottamukselliseen viestiin kohdistuvista pakko- tai tiedonhankintakeinoista, ja perus-

tuslain 10 §:n 1 ja 3 momentin kannalta, kun ne ulottuvat kotirauhan piiriin. Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on 2 momentin mukaan loukkaamaton. Lailla voidaan kuitenkin 3 momentin perusteella säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Jokaisen kotirauha on 1 momentin mukaan turvattu. Lailla voidaan 3 momentin nojalla säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä.

Yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset, maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp, s. 54/II) samoin kuin törkeä lapsen seksuaalinen hyväksikäyttö, törkeä vahingonteko ja tietyin edellytyksin eräät törkeät talousrikokset (PeVL 36/2002 vp, s. 4—5). Pakkokeinolaki ja poliisilaki ovat säädetyt perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 66/2010 vp, PeVL 67/2010 vp, PeVL 32/2013 vp, PeVL 33/2013 vp). Valiokunta katsoo, että rikokset, jotka ehdotetaan lisättäväksi pakkokeinolain ja poliisilain säännöksiin, vastaavat vakavuudeltaan ja luonteeltaan nykyisissä säännöksissä olevia perusterikoksia eikä ehdotettu sääntely muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

#### *Lausunto*

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 2 päivänä lokakuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Johannes Koskinen /sd	Anna Kontula /vas
vpj.	Anu Urpalainen /kok	Elina Lepomäki /kok
jäs.	Sauli Ahvenjärvi /kd	Markus Lohi /kesk
	Tuija Brax /vihr	Tom Packalén /ps
	Ilkka Kantola /sd	Vesa-Matti Saarakkala /ps
	Pia Kauma /kok	Harry Wallin /sd.
	Kimmo Kivelä /ps	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

apulaispääsihteeri Timo Tuovinen.