

Rikosoikeuden apulaisprofessori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
17.11.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Valtioneuvoston **U-kirjelmä (U) 22/2015 vp** eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (terrorismin torjuminen)

Yleistä

Euroopan komissio on 2.12.2015 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi terrorismin torjumiseksi sekä terrorismin torjumisesta tehdyn neuvoston puitepäättöksen 2002/475/YOS korvaamisesta (COM(2015) 625 final). Eduskunnalle on 21.1.2016 annettu ehdotusta koskeva U-kirjelmä (U 22/2015 vp) sekä 22.5.2016 täydentävänä selvityksenä U-jatkokirje. Nyt käsillä on eduskunnalle 10.11.2016 annettu täydentävä selvitys (U-jatkokirje). Nyt käsillä oleva jatkokirje perustuu terrorismidirektiiviehdotuksen viimeisiin neuvotteluasiakirjoihin. Direktiiviehdotuksesta on OSA-neuvoston kokouksessa 10.–11.3.2016 hyväksytty yleisnäkemys ja Euroopan parlamentin oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan ehdotusta koskeva mietintö on valmistunut 4.7.2016. Nyt käsillä oleva U-jatkokirjelmä perustuu direktiiviä koskeviin viimeisiin neuvotteluasiakirjoihin (neuvoston asiakirja 13686/16 DROIPEN 168 ja asiakirja 583/2016 INIT). U-kirjelmän antamisen jälkeen direktiiviehdotuksesta on 11.11.2016 julkaistu konsolidoitu versio (neuvoston asiakirja 14238/16 DROIPEN 182).

Käsiteltävänä oleva direktiiviehdotus on usealla tavalla merkityksellinen perustuslain näkökulmasta. Tarkastelen lausunnossani pääasiassa U-jatkokirjelmässä selostettuja direktiiviehdotuksen viimeaikaisia muutoksia.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä käsiteltävänä olevasta U-kirjelmästä

Kuten käsillä olevassa U-jatkokirjeessä todetaan (s. 7), EU:ssa valmisteltavana oleva terrorismirikosdirektiivi tulisi aiheuttamaan tiettyjä muutoksia rikoslain terrorismirikoksia koskevaan 34 a lukuun, joskin Suomen terrorismirikoksia koskeva rikoslainsäädäntö jo varsin pitkälti vastaa di-

rektiiviehdotuksessa asetettuja velvoitteita. Esimerkiksi direktiiviehdotuksen 9 artiklassa tarkoitettu matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten on Suomessa hiljattain säädetty rangaistavaksi siten, että asiaa koskeva säännös tulee voimaan 1.12.2016 (HE 93/2016 vp, EV 123/2016 vp). Nyt käsillä oleva direktiiviehdotus kuitenkin edellyttäisi tiettyjä U-jatkokirjelmässä tarkemmin yksilöityjä (s. 7–8) muutoksia terrorismirikoksia koskevaan rikoslain 34 a lukuun.

Yleisesti voidaan huomauttaa, että terrorismirikoksia koskeva rikoslain 34 a luku on monessa suhteessa poikkeuksellinen kokonaisuus. Sääntely on ensinnäkin huomattavan monimutkaista sisältäen paljon viittauksia rikoslain muihin säännöksiin sekä luvun sisäisiä viittauksia. Lisäksi luku sisältää monimutkaisen määritelmäsäännöksen. Edelleen on huomattava, että terrorismirikoksia koskevien säännösten taustalla on lukuisia kansainvälisiä ja eurooppalaisia oikeudellisia asiakirjoja, jotka tulee huomioida sääntelyä mahdollisesti käytännössä sovellettaessa. Ongelmatonta ei yleisellä tasolla myöskään ole, että sääntelyä on laajennettu kattamaan tekoja, jotka ovat yhä etäämmällä oikeushyviä konkreettisesti loukkaavasta tai vaarantavasta toiminnasta, minkä lisäksi erinäisten valmistelutyyppisten tekojen ja vakiintuneista osallisuusopillisista näkemyksistä poikkeavien säännösten liitännäisyydestä tehtyyn terrorismirikokseen samalla on luovuttu (HE 188/2002 vp, PeVL 48/2002 vp, LaVM 24/2002 vp, HE 81/2007 vp, LaVM 9/2007 vp, HE 18/2014 vp, PeVL 26/2014 vp, LaVM 11/2014 vp HE 93/2016 vp, PeVL 37/2016 vp ja LaVM 10/2016 vp). Nyt käsillä oleva direktiiviehdotus jälleen laajentaisi rikoslain 34 a luvussa tarkoitettua rangaistavan käyttäytymisen alaa ja loitontaisi sitä oikeushyviä konkreettisesti loukkaavista teoista. Tätä kehitystä ei voi pitää toivottavana sääntelyn ennustettavuuden ja sääntelyn selkeyden näkökulmasta.

Terrorismirikoksia koskevaa sääntelyä ei myöskään tulisi pitää rikosoikeudellisen sääntelyn sellaisena erityistapauksena, jota säädettyäessä kriminalisointiperiaatteiden ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset täytyisivät lievemmin kriteerein kuin muun rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä. Vaikka terrorismirikoksia koskevan sääntelyn tausta on usein Suomea velvoittavassa kansainvälisessä tai EU-oikeudellisessa sääntelyssä, tämä ei saisi tarkoittaa rangaistavaa käyttäytymistä koskevaa sääntelyä rajoittavien oikeudellisten edellytysten erilaista tulkintaa. Terrorismirikoksia koskevien säännösten kattaman rangaistavan käyttäytymisen alan läheinen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin pikemmin puoltaa rikosoikeudellisen lainsäädännön sallittavuutta koskevien perusoikeuksien rajoitusedellytysten (PeVL 23/1997 vp, s. 1–2) asettamien vaatimusten erityisen perusteellista tarkastelua nimenomaan terrorismirikosten säättämisen yhteydessä.

Onkin huomattava, että perustuslakivaliokunta on matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevaa ehdotusta käsitellessään kiinnittänyt huomiota siihen, että rikosoikeudelliseksi sääntelyksi terrorismirikokset muodostavat monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden ja katsonut, että sääntelyä on syytä pyrkiä yksinkertaistamaan. Lisäksi perustuslakivaliokunta on katsonut, että kysymys on sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut (PeVL 37/2016 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunnan esittämä pyrkimys on edellä esitetty huomioon ottaen hyvin perusteltu. Sääntelyn yksinkertaistaminen ja selkiyttäminen saataisi olla syytä toteuttaa kokonaisvaltaisesti nyt käsillä olevaa direktiiviä tulevaisuudessa kansallisesti voimaansaatettaessa.

Terrorismirikosdirektiivi sekä perus- ja ihmisoikeudet

Terrorismiin liittyvä rikosoikeudellinen sääntely on usein merkityksellistä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Tätä ilmentää esimerkiksi se, että terrorismirikoksia koskevan rikoslain 34 a luvun syyteoikeutta koskevan 7 §:n mukaan valtakunnansyyttäjä päättää syytteen nostamisesta ter-

rorismirikosten osalta. Järjestelyä on perusteltu nimenomaan tarpeella turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen terrorismirikosten ja erityisesti niiden syyteharkinnan osalta (HE 188/2002 vp, s. 63/I).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on toisaalta terrorismin osalta yleisesti todennut, että 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. Terrorismin poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 10/2005 vp, s. 2/I, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I, PeVL 9/2014 vp, s. 2/II, PeVL 26/2014 vp, s. 2/I ja PeVL 37/2016 vp, s. 2). Edellä sanottu tarkoittaa sääntelyn hyväksyttävyyden osalta, että terrorismin torjunnalle rikosoikeudellisen sääntelyn keinoin on lähtökohtaisesti esitettävissä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Edellä mainituista näkemyksistä huolimatta on kuitenkin huomattava, että mikä tahansa terrorismin torjuntaan liittyvä kriminalisointi ei ole hyväksyttävissä vaan terrorismin torjuntaan liittyvää rikoslainsäädäntöä on tarkasteltava perusoikeuksien erityiset ja yleiset rajoitusedellytykset huomioon ottaen.

Terrorismia koskevan sääntelyn perus- ja ihmisoikeusulottuvuudet huomioon ottaen on ensiarvoisen tärkeää, että lopullisessa direktiivissä niin johdantokappaleissa kuin nimenomaisella asiaa koskevalla artiklalla otetaan huomioon se, että direktiivi ei aiheuta muutoksia velvoitteeseen kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia. Mainitunkaltainen artikla sisältyy myös vuoden 2002 terrorismirikospuitepäätökseen (1(2) artikla). Vuoden 2002 terrorismirikospuitepäätöstä muuttaneen vuoden 2008 puitepäätökseen 2008/919/YOS 2 artiklaan sen sijaan sisältyy sananvapauden turvaamista koskeva velvoite.

Nyt käsillä olevan direktiiviehdotuksen viimeisimpiin tekstiversioihin on niin johdantokappaleisiin kuin artiklatasolle sisällytetty vastaavia velvoitteita, mitä on pidettävä positiivisena. Tilanne on näin parempi kuin komission alkuperäisessä direktiiviehdotuksessa, jossa artiklatasolla ei asiaa ollut huomioitu. Perus- ja ihmisoikeuksien täysimääräisen kunnioittamisen sisällyttämistä direktiivin nimenomaisena artiklana olisi direktiivin jatkovalmistelussa syytä korostaa siten, että nimenomaisesta asiaa koskevasta artiklasta tulisi pitää ehdottomasti kiinni. Edelleen saattaisi olla myös syytä tarkastella, miksi ehdotetun sananvapauden turvaamista koskevan artiklan (21 c artikla asiakirjassa 13686/16 DROIPEN 168) sanamuoto eroaa vuoden 2008 puitepäätöksen 2008/919/YOS vastaavasta artiklasta (2 artikla).

Terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottamista koskeva 8 artikla

U-jatkokirjelmän ja sen taustalla olevien direktiiviehdotusversioiden mukaan terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottamista koskevassa kriminalisointivelvoitteessa ei edellytettäisi, että kysymys on toiselta vastaanotettavasta koulutuksesta. Kriminalisointivelvoite kattaisi näin niin sanotun itseopiskelun.

On huomattava, että kouluttautumista terrorismirikoksen varten koskevaa säännöstä rikoslakiin sisällytettäessä nimenomaisesti katsottiin, että itseopiskelu ei kuulu säännöksen kattaman rangaistavan käyttäytymisen alaan (HE 18/2014 vp, s. 27/I). Direktiiviehdotuksen sisältämä laajennus, jonka mukaan myös itseopiskelu olisi rangaistavaa, on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta sekä sääntelyn oikeasuhtaisuus huomioon ottaen varsin ongelmallinen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on kouluttautumisrikosta koskevaa ehdotusta (HE 18/2014 vp) arvioidessaan katsonut, että kouluttautumista koskeva kriminalisointi on varsin poikkeuksellinen kriminalisointi, jossa on erityisen selkeästi kysymys säännöksestä, jossa rangaistusvastuu ulotetaan valmisteluluontoiseen tekoon, joka voi olla poikkeuksellisen etäällä aiotusta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta (PeVL 26/2014 vp, s. 2/II, ks. myös matkustamisrikkosen osalta PeVL 37/2016 vp, s. 3). Tällaisessa uudentyyppisessä sääntelyssä valiokunta on katsonut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten korostuvan (PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 7/2012 vp, s. 2/II, PeVL 26/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 37/2016 vp, s. 3). Tällaista sääntelyä arvioidessaan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, kohdistuuko se ryhmän rikolliseen toimintaan, edellyttääkö osallistumisen rangaistavuus pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisenä (terrorismirikosten osalta PeVL 48/2002 vp, s. 2–3, PeVL 26/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 37/2016 vp, s. 3).

Direktiiviehdotukseen sisältyvä itseopiskelua koskeva kriminalisointivelvoite on perustuslakivaliokunnan edellä asettamien edellytysten näkökulmasta hyvin ongelmallinen. Velvoitetta täsmen-tävän johdantokappalelausuman mukaan itseopiskelu olisi rangaistavaa, kun esimerkiksi Internetiä hyödyntäen itsenäisesti opiskellaan tuliasiaita tai muita aseita koskevaa tietoa tarkoituksena toteuttaa terrorismirikos tai myötävaikuttaa terrorismirikoksen tekemiseen. Käytännössä kysymys olisi yksinomaan tekijän subjektiivista suhtautumiseen pohjautuvasta kriminalisoinnista, jolloin välttämättä mitään konkreettista vaaraa terrorismirikoksen toteuttamisesta ei edellytettäisi. On vaikea ajatella, että tämänkaltaisen kriminalisointi perustuisi painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen sekä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävään perusteeseen ja olisi oikeasuhtainen, vaikka terrorismissa on edellä esitetyn mukaisesti kysymys hyvin vakavasta rikollisuudesta. Itseopiskelun kriminalisointi ei myöskään täyttäisi perustuslakivaliokunnan edellä mainittuja edellytyksiä esimerkiksi aktiivisen toiminnan osalta.

Direktiivin jatkovalmistelussa olisi edellä esitetyn perusteella nähdäkseni syytä pyrkiä siihen, että direktiiviehdotuksen 8 artikla ei kattaisi itseopiskelua. Jos itseopiskelun sisällyttäminen kriminalisointivelvoitteeseen kuitenkin näyttää todennäköiseltä (kuten U-jatkokirjelmässä s. 2 mainitaan), itseopiskelun osalta olisi vähintään edellytettävä jotakin muuta kuin yksinomaan tekijän erityistä tarkoitusta terrorismirikoksen tekemiseen. Kysymyksen tulisi olla siinä määrin intensiivisestä ja lähellä itse terrorismirikosta toteutettavasta itseopiskelusta, jolloin käsillä olisi esimerkiksi konkreettinen vaara terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisestä. Tällöin ehdotus olisi myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta täsmällisempi ja tarkkarajaisempi.

Matkustamisrikosta koskeva 9 artikla

U-jatkokirjelmän mukaan (s. 4) matkustamisrikosta koskeva 9 artikla kattaisi myös tilanteet, joissa kysymys on jäsenvaltioihin kohdistuvasta matkustamisesta. Joulukuun 2016 alusta voimaan tuleva matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten koskeva rikossäännös (rikoslain 34 a luvun 5 b §) kattaa vain tilanteet, joissa Suomen kansalainen tai häneen rikoslain 1 luvun 6 §:n 3 momentin mukaan rinnastettava henkilö taikka Suomen alueelta matkustava henkilö matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä tietyn terrorismirikoksia koskevassa luvussa tarkoitetun teon.

Direktiiviehdotuksen 9 artikla kattaisi näin esimerkiksi myös tilanteet, joissa henkilö matkustaa Suomeen tehdäkseen terrorismirikoksen. Kysymys voi olla myös Suomen kansalaisesta. Sääntelyä on tällöin tarkasteltava suhteessa maahansaapumisoikeutta koskevaan perus- ja ihmisoikeus-

sääntelyyn. Asiaan liittyy ensinnäkin perustuslain 9 §:n 3 momentti, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 3(2) artiklan mukaan keneltäkään ei saa evätä oikeutta tulla sen valtion alueelle, jonka kansalainen hän on. Myös YK:n KP-sopimus sisältää asiaa koskevan määräyksen. KP-sopimuksen 12(4) artiklan mukaan keneltäkään ei saa mielivaltaisesti kieltää oikeutta tulla omaan maahansa. Koska terrorismirikosdirektiivissä on kysymys EU-sääntelystä, kriminalisointivelvoitteen tarkastelussa on otettava huomioon myös EU:n perusoikeuskirja. Perusoikeuskirjan 45(1) artiklan mukaan jokaisella unionin kansalaisella on vapaus liikkua ja oleskella jäsenvaltion alueella. Perusoikeuskirjan 52(1) artiklan mukaan perusoikeuskirjassa turvattuja oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa vain lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Rajoittamisessa on edelleen otettava huomioon suhteellisuusperiaate artiklassa määrätyn tavoin.

Edellä esitetyn perusteella direktiiviehdotuksessa tällä hetkellä ehdotettu matkustamiskriminalisointi, joka koskisi myös matkustamista valtioon, jonka kansalainen henkilö on, on suoraan merkityksellinen liikkumisvapautta ja ennen muuta perustuslain 9 §:n 3 momentissa turvattu Suomen kansalaisen maahansaapumisoikeuden kannalta. On huomattava, että maahansaapumisoikeus on perustuslaissa muotoiltu ehdottomaksi oikeudeksi (PeVL 27/2005 vp, s. 3/I).

Direktiiviehdotuksen aiemmassa eduskuntakäsittelyssä on matkustamiskriminalisointia koskevan velvoitteen osalta korostettu sitä, että matkustamiskriminalisoinnille on aihetta löytää sisältö, joka on yhtäältä tarkoituksenmukainen ja toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaatimukset täyttävä (LaVL 1/2016 vp, s. 4–5 ja LaVL 3/2016 vp, s. 3; ks. myös LaVM 10/2016 vp, s. 4). Selvää näin on, että matkustamiskriminalisoinnin sisällön on oltava sopusoinnussa edellä mainittujen perus- ja ihmisoikeuksien kanssa.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut matkustamiskriminalisointia koskevaa ehdotusta perustuslain 9 §:n 2 momentin näkökulmasta käsitellessään, että matkustamiskriminalisointi ei sellaisenaan estä henkilöä lähtemästä maasta (PeVL 37/2016 vp, s. 4). Käsillä olevassa U-jatkokirjelmässä katsotaan (s. 3), että perustuslakivaliokunnan edellä mainitusta lausunnosta olisi pääteltävissä, että perustuslain 9 §:n 3 momentissa säädetty kieltä estää kansalaista saapumasta maahan ei estä matkustamisrikokselle perustuvan vaihtoehdon valintaa. U-jatkokirjelmässä esitetty näkemys on kuitenkin varsin suoraviivainen eikä siinä oteta huomioon sitä, että perustuslakivaliokunnan tarkasteltavana ei edellä mainitussa lausunnossa ollut perustuslain 9 §:n 3 momentissa ehdottomaksi säädetty oikeus. Perustuslakivaliokunnan edellä mainitussa lausunnossa omaksuma näkemys koskee näin eri asiaa (perustuslain 9 §:n 2 momenttia) eikä sitä voida tulkinnallisesti laajentaa koskemaan muuta perustuslaissa tarkoitettua sääntelyä. Edelleen on huomattava, että U-jatkokirjelmässä esitetty tulkinta on perustuslakivaliokunnan lausunnossaan 37/2016 vp esittämää tulkintaa huomattavasti laajentava, kun perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta olisi pikemmin syytä korostaa liikkumisvapautta koskevien rajoitusten suppeaa tulkintaa.

Edellä esitetyn perusteella matkustamiskriminalisoinnin laajentamista siten, että se kattaisi myös matkustamisen kansalaisuusvaltioon, on pidettävä perustuslain kannalta ongelmallisena. Säännös, jossa nimenomaisesti säädettäisiin rangaistavaksi Suomen kansalaisen matkustaminen Suomeen, on vastoin ehdottomaksi säädettyä perustuslain 9 §:n 3 momentissa turvattua Suomen kansalaisen maahansaapumisoikeutta. Ehdotettu kriminalisointi on näin suoraan merkityksellinen perustuslaissa turvattu maahansaapumisoikeuden näkökulmasta. Ehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin ei tältä osin vaikuta se, että direktiiviehdotuksen kriminalisointivelvoitteessa kansalainen saapuisi maahan tehdäkseen terrorismirikoksen tai edistääkseen sellaisen tekemistä. Kysymys on subjektiivisesta aikomuksesta, joka ei voi valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävällä tavalla perustella perustuslaissa ehdottomaksi säädetyn oikeuden rajoittamista. Di-

rektiivin jatkovalmistelussa olisi näin syytä pyrkiä siihen, että direktiivissä tarkoitettu matkustamiskriminalisointia koskeva velvoite olisi soveltamisalaltaan vastaava kuin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178(2014) 6 ponsikappaleen kriminalisointivelvoitteessa ja Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan yleissopimuksen 19.5.2015 hyväksytyn lisäpöytäkirjan 4 artiklan kriminalisointivelvoitteessa tarkoitettu velvoite. Lisäksi on huomattava, että ei ole aivan selvää, mikä on ehdotetun laajan matkustamiskriminalisoinnin EU:ssa turvattuun henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen.

Direktiiviehdotuksen 11 ja 15 artiklan viittaukset 10 artiklaan

Kuten U-jatkokirjelmässä tuodaan esille (esim. s. 3 ja 8), direktiiviehdotuksen 11 ja 15 artiklassa viitataan ehdotuksen 10 artiklaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että terrorismin rahoittamisena olisi rangaistava myös rikoslain 34 a luvun 5 b §:ssä tarkoitettua (voimaan 1.12.2016) matkustamisrikoksen edistämisen rahoittaminen ja että matkustamisrikoksen edistämiseltä ei saa edellyttää yhteyttä terrorismirikosdirektiivissä määritellyyn terrorismirikokseen.

Viittaukset ovat perustuslaillisesta näkökulmasta ongelmallisia. Kuten edellä on todettu, rikoslain 34 a luku sisältää useita rangaistavaksi säädettyjä tekoja, joiden osalta rangaistusvastuu ulotetaan valmisteluluontoiseen tekoon, joka voi olla poikkeuksellisen etäällä aiotusta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta (PeVL 26/2014 vp, s. 2/II, ks. myös matkustamisrikoksen osalta PeVL 37/2016 vp, s. 3). Tällaisessa uuden tyyppisessä sääntelyssä valiokunta on katsonut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten korostuvan (PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 7/2012 vp, s. 2/II, PeVL 26/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 37/2016 vp, s. 3). 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 tahallisenä (terrorismirikosten osalta PeVL 48/2002 vp, s. 2–3, PeVL 26/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 37/2016 vp, s. 3).

Edellä esitetty perustuslakivaliokunnan näkemys huomioon ottaen direktiiviehdotuksen sisältämät viittaukset tarkoittavat, että rangaistava sääntely ulotettaisiin huomattavan etäälle varsinaisesta terrorismirikoksesta ilman, että minkäänlaista vaaraa terrorismirikoksen toteutumisesta olisi käsillä. Rangaista käyttäytyminen ulotettaisiin arveluttavan etäälle oikeushyviä konkreettisesti loukkaavasta toiminnasta, minkä lisäksi on huomattava, että direktiiviehdotuksen 10, 11 ja 15 artiklat muodostavat varsin vaikeaselkoisen kokonaisuuden rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten näkökulmasta. Edellä esitetyn perusteella 11 ja 15 artiklaan sisältyvät viittaukset 10 artiklaan olisi syytä poistaa (ks. myös LaVL 3/2016 vp, s. 4), joskin U-jatkokirjelmässä todetaan (s. 3), että Suomi joutunee viime kädessä hyväksymään ehdotuksen.

Ehdotusta tältä osin arvioitaessa on kuitenkin kiinnitettävä myös huomiota eduskunnan perustuslakivaliokunnan käytäntöön, jonka mukaan sääntelyn täsmällisyyttä koskevan vaatimuksen korostuu, jos osallisuutta rikokseen säännellään vakiintuneista osallisuusopillisista näkemyksistä poikkeavasti (ks. esim. PeVL 17/2006 vp, s. 4, PeVL 48/2002 vp, s. 2/II ja PeVL 7/2002 vp, s. 2/II). Viittaukset 10 artiklaan käytännössä liittyvät osallisuutta rikokseen koskevaan sääntelyyn, koska matkustamisrikoksen edistäminen on Suomessa tällä hetkellä avunantona rikokseen (rikoslain 5 luvun 6 §) mukaan rangaistavaa. Suomessa vakiintuneen näkemyksen mukaan avunannon rangaistavuus on liitännäistä suhteessa päätekoon (ks. esim. HE 44/2002 vp, s. 157/II) avunannon rangaistavuuden esimerkiksi edellyttäessä, että pääteko on edennyt vähintään rangaistavan yrityksen asteelle. Tältä osin direktiiviehdotuksen 11 ja 15 artiklan sisältämät viittaukset toteutuessaan merkitsivät varsin huomattavaa poikkeamista osallisuusvastuuta koskevasta

aksessorisuusvaatimuksesta, mitä ei ole pidettävä perusteltuna. Kysymys olisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellytettävän oikeasuhtaisuuden sekä sääntelyn johdonmukaisuuden asettamien vaatimusten kannalta ongelmallisesta velvoitteesta (ks. tältä osin myös LaVL 3/2016 vp, s. 4).

Direktiiviehdotuksen seuraamuksia koskevat velvoitteet

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan perusoikeuksien rajoitus-edellytyksiin kuuluva suhteellisuusvaatimus edellyttää rangaistusseuraamuksen ankaruuden olevan oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja että rangaistusjärjestelmän tulee kokonaisuudessaan täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 23/1997 vp, s. 2/II, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I, PeVL 56/2014 vp, s. 3/II ja PeVL 9/2016 vp, s. 2). Rikosoikeudellisen seuraamuksen oikeasuhtaisuutta voidaan arvioida koko rangaistusjärjestelmän, yksittäisestä rikoksesta säädettyä rangaistuksen (rangaistusasteikon) tai rangaistuksen täytäntöönpanon näkökulmasta (koko seuraamusjärjestelmän kannalta PeVL 23/1997 vp, s. 2/II, rangaistusasteikon kannalta ks. PeVL 56/2014 vp, s. 3–4 ja täytäntöönpanon kannalta ks. esim. PeVL 30/2010 vp, s. 5).

Yleisesti on huomattava, että direktiiviehdotus sisältää varsin ankaria seuraamuksia koskevia vaatimuksia (ehdotuksen 17 artikla). Erityisen ongelmallinen seuraamuksen oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on terroristiryhmän johtajan osalta ehdotuksen 17(3) artiklassa edellytetty vähintään 15 vuoden enimmäisrangaistus, koska Suomen voimassa olevan rikoslainsäädännön mukaan määräaikaisen vankeusrangaistuksen enimmäiskesto yksittäisrikoksesta on 12 vuotta (rikoslain 2 c luvun 2 §:n 2 momentti). Aiemman terrorismirikospuitepäätöksen vastaavan terroristiryhmän johtajaa koskevan seuraamusvelvoitteen osalta Suomessa omaksuttiin ratkaisu, jonka mukaan terroristiryhmän johtaja tuomitaan aina yhteiseen rangaistukseen (rikoslain 34 a luvun 3 §:n 3 momentti), jonka enimmäiskesto Suomessa on 15 vuotta (rikoslain 2 c luvun 2 §:n 2 momentti).

Nyt käsillä olevan direktiiviehdotuksen mukaan terroristiryhmän johtamisteosta on voitava kansallisesti tuomita vähintään 15 vuoden enimmäisrangaistus (17(3) artikla), minkä lisäksi ehdotuksen 15 artiklan mukaan terroristiryhmän johtamista tuomitseminen ei saa edellyttää, että terroristirikos todella tehdään. Ehdotuksen 15 artikla näin edellyttää, että terroristiryhmän johtamista koskevaa rikoslain 34 a luvun 3 §:ää muutetaan siten, että rangaistavaa on terroristiryhmän johtaminen myös tilanteissa, joissa terrorismirikosta ei tehdä ryhmän toiminnassa (ks. myös U-jatkokirjelmän s. 7).

Toteutuessaan direktiiviehdotuksen 17 ja 15 artikla johtaisivat terroristiryhmän johtamisteon rankaisemisen osalta tilanteeseen, jossa terroristiryhmän johtamisen rangaistavuuden osalta ei edellytettäisi terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemistä, mikä taas merkitsisi, että terroristiryhmän johtajaa ei voida johtamisteon ohella tuomita nykyisen rikoslain 34 a luvun 3 §:n 3 momentin mukaisesti ”tekemästään tai hänen johdollaan terroristiryhmän toiminnassa tehdystä 1 §:ssä tarkoitetusta rikoksesta tai sellaisen rikoksen rangaistavasta yrityksestä taikka 2 §:ssä tarkoitetusta rikoksesta”. Tästä huolimatta direktiiviehdotus edellyttää terroristiryhmän johtajan osalta vähintään 15 vuoden enimmäisrangaistusta. Ehdotus on tältä osin selkeästi ristiriidassa rangaistusseuraamuksia koskevan suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta (ks. tältä osin myös LaVL 1/2016 vp, s. 5 ja LaVL 3/2016 vp, s. 4).

Direktiiviehdotuksen aikaisemmassa eduskuntakäsittelyssä on katsottu, että eduskunnalle esitetyn selvityksen mukaan direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa enimmäisrangaistukset on tältä osin mahdollista sopeuttaa siten, että suhteellisuusperiaate voidaan huomioida (LaVL 3/2016 vp, s. 4). On kuitenkin huomattava, että rangaistuksen oikeasuhtaisuutta koskeva vaatimus tulisi ensisijaisesti huomioida vaikuttamalla direktiiviehdotuksiin niiden valmisteluvaiheessa siten, että di-

rektiiveihin ei sisällyttäisi oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmallisia rangaistusasteikkoihin kohdistuvia velvoitteita. Keinotekoisten ja rikosoikeudelliselle sääntelytraditiolle vieraiden direktiivin vaatimukset kansalliseen lainsäädäntöön sopeuttavien ratkaisujen käyttämisestä tulisi sen sijaan välttää.

Helsingissä 17.11.2016

Sakari Melander
Rikosoikeuden apulaisprofessori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi