

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Tausta

U-kirjelmässä on kysymys eräistä puheenjohtajiston tekemistä muutosehdotuksista terrorismirikoksia koskevaan direktiiviehdotukseen. Muutosehdotukset poikkeavat osiltaan Suomen jo hyväksymästä yleisnäkemyksestä. Osaa muutoksista pidetään muutoin merkityksellisenä sen kannalta, mitä Suomi on aiemmin pitänyt asiassa tärkeänä. Valtioneuvoston kantana kuitenkin on, että Suomi voi hyväksyä direktiivin muutosehdotukset sisältämät puheenjohtajan asiakirjat saavutettavissa olevana kompromissina Euroopan parlamentin kanssa käytävissä neuvotteluissa.

Jatkokirjelmään liittyvässä oikeusministeriön perusmuistiossa tarkastellaan erityisesti terrorismirikoksia koskevaa 3 artiklaa, terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottamista koskevaa 8 artiklaa, matkustamisrikosta koskevaa 9 artiklaa sekä viittaussäännöksiä 10 artiklaan 11 artiklassa ja 15 artiklassa. Näistä varsinkin kouluttautumisrikosta ja matkustamisrikosta koskevia ehdotuksia voidaan tässä vaiheessa pitää sellaisina, joiden perustuslainmukaisuudesta on erikseen syytä varmistua. Keskityn lausunnossani näihin kohtiin. Käytössäni on lausuntoa valmistellessani ollut myös 11.11. päivätty direktiiviehdotuksen konsolidoitu versio (2015/0281 COD).

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteet

Kuten perustuslakivaliokunta hiljattain totesi rikoslain terrorismirikoksia koskevaa rikoslain muutosesitystä käsitellessään (ks. PeVL 37/2016 vp) Perustuslakivaliokunta on varsin usein arvioinut terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin. Tällöin valiokunta kiinnittänyt huomiota etenkin perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (ks. PeVL 26/2014 vp ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot). Perustuslain 8 §:n säännöksen on vakiintuneesti katsottu sisältävän vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Valiokunta on myös korostanut, että 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.

Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden ohella valiokunta on antanut erityistä painoa myös suhteellisuusarviolle. 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). Toisaalta valiokunta on varsinkin terrorismirikoksia koskevaa sääntelyä arvioidessaan katsonut, 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 (ks. PeVL 26/2014 vp). Toiminnan poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on sen 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).

Kiinnitän kuitenkin valiokunnan huomiota siihen, että varsinkin viimeaikaisessa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt kriittistä huomiota kehitykseen, jossa rangaistusvastuu ulotetaan enenevässä määrin huomattavan etäälle aiotusta terroristisessa tarkoituksessa tehtävästä rikoksesta siten, että kriminalisointien piiriin ulotetaan jo valmistelun valmistelu sekä tällaisen valmistelun valmistelun yritys (ks. matkustamiskriminalisointia koskeva PeVL 37/2016 vp). Vaikka valiokunnan käytännöstä ei ole löydettävissä selvää rajaa sille, kuinka etäälle valmistelun kriminalisoinneissa voidaan edetä varsinaisesta pääteosta, valiokunnan käytännöstä voidaan kuitenkin päätellä, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitys ja painoarvo muodostuu sitä korostuneemmaksi, mitä etäämmälle pääteosta rangaistavuus ulotetaan. (PeVL 37/2016 vp)

Terrorismirikoksia koskevaan sääntelyyn liittyvä laajeneminen yhä etäämmälle varsinaisesta pääteosta on omiaan lisäämään rangaistussääntelyn ennakoimattomuuteen sisältyviä riskejä. Usein asiaan myös liittyy, että tällaiset kriminalisoinnit ovat samalla perusterikoksia myös salaisille pakkokeinoille, jolloin myös niiden käyttö saattaa muodostua vaikeasti kontrolloimattomaksi ja ennakoimattomaksi. Käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan olisi jossakin sopivassa asiayhteydessä pyrittävä määrittelemään tällaisille kriminalisoinneilla perustuslaista johtuvia rajoja.

Koulutuksen vastaanottamista koskeva 8 artikla

Terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottamista koskevasta 8 artiklasta ehdotetaan poistettavaksi viittaus ”toiselta henkilöltä” (englanniksi ”from another person”). Ehdotuksen tarkoituksena on saattaa myös terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen valmistelunomaisesti liittyvä itseopiskelu rangaistavuuden piiriin.

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota kouluttautumiskriminalisoinnin poikkeukselliseen luonteeseen (PeVL 26/2014 vp). Se ei kuitenkaan ole pitänyt kouluttautumisri-

koksen kohdalla ehdottomasti kiinni siitä vaatimuksesta, että teon rangaistavuuden edellytykseksi tulisi asettaa pääteoksi katsotun teon tekeminen. (vrtPeVL 26/2014 vp, s. 3—4). Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten on valiokunnan mukaan itsenäinen rikos eikä 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 (PeVL 26/2014 vp, vrt. PeVL 48/2002 vp, s. 3).

Tämän todettuaan valiokunta kiinnitti kuitenkin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen liittyvistä syistä huomiota myös siihen onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, ja onko teko rangaistava vain tahallisenä. Ehdotettu 8 artikla sitoo rangaistavuuden edelleen tahallisuuteen. Täsmällisyysvaatimuksen kannalta olennaisena voidaan pitää myös sitä perustuslakivaliokunnan aiemmassa kouluttautumiskriminalisointia koskevassa lausunnossaan toteamaa näkökohtaa, että rangaistussäännöksessä on lueteltu täsmällisesti keskeiset koulutuksen muodot.

Sitä vastoin ongelmallisena voidaan pitää sitä, että rangaistava kouluttautuminen voisi tapahtua ”in other specific methods or techniques” ilman, että tätä vaatimusta sidottaisiin nimenomaisesti muihin samassa säännöksessä mainittuihin koulutuksen muotoihin viittaavilla maininnoilla. (Vrt. PeVL 26/2014 vp). Aivan ongelmattomana en pidä sitäkään, että itseopiskelun säätäminen rangaistavaksi tavalla, jossa jo tiedon vastaanottaminen riittää täyttämään tunnusmerkistön sikäli kuin tälle vastaanottamiselle voidaan osoittaa terroristinen tarkoitus, siirtää rangaistavuuden edellytykset nähdäkseni aiempaa etäämmälle sellaisesta aktiivisesta toiminnasta, jota valiokunnan käytännössä on pidetty tärkeänä rangaistavuuden edellytyksenä.

Matkustamisrikosta koskeva 9 artikla

Matkustamisrikosta koskeva 9 artikla on perusmuistion mukaan muuttunut yleisnäkemykseen sisältyneeseen nähden niin, että artiklan 1 kohdan mukaan kriminalisoinnin tulee kattaa myös jäsenvaltioihin kohdistuva matkustaminen. Yleisnäkemyksen mukainen matkustaminen olisi koskenut vain matkustamista EU:n ulkopuolelle. Mitä tulee jäsenvaltion velvollisuuteen rangaista alueelleen tulevia, artiklan 2 kohta velvoittaisi jäsenvaltion varmistamaan, että rangaistavaa rikoksena on jompikumpi seuraavista:

- a) Henkilö matkustaa kyseisen jäsenvaltion alueelle tarkoituksessa tehdä 3 artiklassa tarkoitettu terrorismirikos tai edistää sitä.
- b) Kyseisen jäsenvaltion alueelle tuleva henkilö tekee valmistelevia tekoja (englanniksi ”preparatory acts”) tarkoituksessa tehdä 3 artiklassa tarkoitettu terrorismirikos tai edistää sitä.

Matkustamisrikoksen osalta 9 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan a alakohdan mukaisen teon yrityksen tulisi olla rangaistava (16 artiklan 3 kohta).

Ehdotettu rangaistussäännös koskisi niin Suomen kansalaisia kuin ulkomaalaisia. Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla.

Säännös ei muodostu 9 §:n 4 momentin kannalta ongelmalliseksi. En myöskään pidä ehdotusta perustuslain 9 §:n 3 momentin kannalta ongelmallisena. Perustuslakivaliokunta arvioi vastaavan Suomesta ulkomaille suuntautuvan matkustamisen kriminalisointia varsin hiljattain antamassaan lausunnossa PeVL 37/2016 vp ja totesi siinä yhteydessä ensinnäkin, ettei matkustamiskriminalisointi ei sellaisenaan estä henkilöä lähtemästä maasta. Valiokunta myös korosti, ettei perustuslain säännös oikeudesta lähteä maasta suojaakaan henkilön oikeutta matkustaa erittäin vakavan rikoksen tekemistä varten. Nähdäkseni tämä liikkumisvapauden soveltamisalaa koskeva kanta päätee sinänsä myös matkustamiseen, joka suuntautuu Suomen rajojen sisäpuolelle, kun se tapahtuu vakavan rikoksen tekemistä varten. Tältä kannalta katsoen ehdotus ei muodostu liikkumisvapauden kannalta ongelmalliseksi.

Laillisuusperiaatteen osalta keskeistä puolestaan on, että ehdotettu kriminalisointi edellyttää tekijältä tahallisuutta ja sitä, että matkustaminen tapahtuu nimenomaan terrorismirikoksen tekemistä varten ja että kyse on kokonaisuudessaan tekijältä huomattavaa aktiivisuutta vaativasta toiminnasta. Myös ne terrorismirikokset, joiden tarkoituksessa matkustaminen tapahtuu, on tyhjentävästi lueteltu säännösviittauksin. (ks. samoin PeVL 37/2016 vp).

Puheenjohtajan asiakirjan 16 artiklan 3 kohdan mukaan 9 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisen rikoksen yrityksen tulisi olla rangaistava. Kuten U-jatkokirjelmään liittyvässä perusmuistiossa todetaan, jäsenvaltion mahdollisuudet puuttua sellaisen henkilön toimintaan, joka epäonnistuu yrityksessään matkustaa sen alueelle, ja rangaista henkilöä sellaisesta yrityksestä, ovat hyvin rajalliset. Valtiosääntöoikeudellisesti tällaisen yrityksen kriminalisointi lähenee symbolista kriminalisointeja, jollaisia tulisi välttää (ks. PeVL 29/2001 vp). Toisaalta kun Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2178(2014) perustuvan ja eduskunnan jo hyväksymän Suomesta tapahtuvaa matkustamista koskevan rikoslain 34 a luvun uuden 5 b §:n mukaisen matkustamisrikoksen yritys tulee olemaan rangaistavaa ja kun yrityksen rangaistavuus ei ilmeisestikään jää aivan teoreettiseksi, ei tällaiselle kriminalisoinnille ole ehdottomia valtiosääntöoikeudellisia esteitä.

Juha Lavapuro
professori