

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

1.6.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI RIKOSLAIN 17 JA 34 a LUVUN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 89/2021 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

1. Rikoslain 34 a lukua koskevat muutokset

Rangaistussäännösten täydentämisen ja muuttamisen lähtökohdat

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoiminto- ja oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti uhkaavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet (PeVL 26/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2016 vp, s. 2, PeVL 20/2018 vp, s. 2 ja PeVL 1/2021 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta on terrorismirikoksia koskevia rangaistussäännöksiä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että niillä on tarkoitus tehostaa etenkin perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattujen elämän sekä henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaa. Tätä suojaa

Postiosoite
Postadress

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress

Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet

oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

on toteutettu 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. (PeVL 26/2014 vp, s. 2/I).

Arvioidessaan terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityisesti huomiota perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (PeVL 26/2014 vp, s. 2, PeVL 37/2016 vp, s. 2, PeVL 56/2016 vp, s. 6, PeVL 20/2018 vp, s. 2 ja PeVL 1/2021 vp, s. 2), jonka ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittäväällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta rangaistavaa. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitys korostuu, kun rangaistavuus ulottuu aikaisempaan tekoon kuin mikä on säädetty rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä rangaistavaksi terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluna (PeVL 20/2018 vp, s. 3 ja siinä yhteydessä mainitut aikaisemmat kannanotot).

Perustuslakivaliokunta on todennut yhteyden Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin sääntelyn hyväksyttävyyttä tukevaksi seikaksi, kun YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman edellyttämää lakia varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi säädettiin (PeVL 38/2012 vp, s. 3/I).

Terroristiryhmän toiminnan edistäminen (terroristiryhmän toimintaan osallistuminen)

Terroristiryhmän toiminnan edistämistä nykyisin ja ehdotuksen mukaan jatkossa terroristiryhmän toimintaan osallistumista koskevaa rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohtaa muutettaisiin niin, että rangaistavaksi tulisi momentissa jo nykyisin nimenomaisesti mainittujen edistämistekojen lisäksi se, että tekijä edistääkseen terroristiryhmän 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista taikka tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää sitä, hoitaa terroristiryhmän mainitun rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää. Viitatuissa pykälissä säädetään rangaistaviksi terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset, terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos ja terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu.

Rikoslain 34 a luvun 4 §:n muuttamisella kuten myös muilla hallituksen esityksessä ehdotettavilla rikoslainsäädäntöä koskevilla muutoksilla edistetään sitä, että terrorismirikoksia koskevat rangaistus-säännökset ovat kokonaisuudessaan riittävän kattavia niin, että tehokkaasti voidaan huolehtia perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattujen elämän sekä henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden suojasta. Samalla rangaistavan käyttäytymisen alan laajentamista koskevissa ehdotuksissa on otettu huomioon kriminalisointiperiaatteet ja rikosoikeuden käytölle asetettavat yleiset

edellytykset, joihin kuuluvat muiden ohessa rikoslain käytön viimesijaisuus ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimus.

Rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdan muuttaminen ei nimenomaisesti liity kansainvälisen velvoitteen täytäntöönpanomenettelyyn. Kohdan muuttaminen liittyy kuitenkin terrorismin torjumisesta tehdyn direktiivin (EU) 2017/541 ja sillä korvatus puitepäättöksen 2002/475/YOS velvoitteeseen säätää yleisesti rangaistavaksi sellainen terroristiryhmän toimintaan osallistuminen, joka edistää ryhmän terroristista toimintaa. Ehdotetulla muutoksella pyritään siis myös varmistamaan lainsäädännön vastaavuus kansainvälisen velvoitteen kanssa.

Rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdan muuttamisella ehdotetulla tavalla on tarkoitus tuoda rangaistavuuden piiriin tekoja, jotka momentissa jo rangaistavaksi säädettyjen tekojen tavoin merkityksellisesti edistäisivät terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä tai niiden valmistelua ja jotka vakavuudeltaan olisivat rinnastettavissa momentin kohdissa jo rangaistaviksi säädettyihin edistämistekoihin.

Aikaisempien lainsäädäntöhankkeiden perusteella ehdotettuun muutokseen liittyy perustuslain 13 §, jossa säädetään kokoontumisvapaudesta ja yhdistymisvapaudesta. Rikoslain 34 a luvun 4 §:n säätämisvaiheiden (HE 188/2002 vp ja PeVL 48/2002 vp) ja mainitun pykälän sääntelyä muistuttavan, järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskevan rikoslain 17 luvun 1 a §:n säätämisvaiheiden (PeVL 10/2000 vp) perusteella ehdotettua muutosta ei voida pitää perustuslain 13 §:n kannalta ongelmallisena. Myös tässä tapauksessa voidaan perustuslakivaliokunnan jälkimmäisen lausunnon tavoin katsoa, että kysymys on enintään yhdistymisvapauden eräänlaisista reuna-alueista. Erityisesti on syytä kiinnittää huomiota muutetun kohdan tarkoitukseen estää vakavaa rikollisuutta.

Rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuja olennaisia tehtäviä rajattaisiin asianmukaisesti kohdan perusteluissa (esityksen s. 36–39), ottaen huomioon myös perus- ja ihmisoikeuksista sekä niidenkin turvaamiseen liittyvästä kansainvälisestä humanitaarisesta oikeudesta tulevat rajoitukset kriminalisointien käytölle. Esimerkiksi perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattuun yksityiselämän suojaan liittyisi se, että rangaistavuuden ulkopuolelle perustelujen mukaan jäisi se, että henkilö pelkästään toimii tavanomaisissa omaa perhettään palvelevissa kotitaloustehtävissä taikka huolehtii lapsista.

Perustuslain 11 §:n 2 momentin mukaan uskonnon vapauteen sisältyy muun ohessa oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa. Rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin muutettavan 4 kohdan mukainen terroristiryhmän toimintaan osallistuminen voisi kohdan perustelujen mukaan ilmetä myös sellaisena

uskonnollisena koulutuksena, jolla oikeutetaan terrorismirikosten tekemistä ja kannustetaan niiden tekemiseen. Uskonnon vapauteen vedoten ei voida harjoittaa toimia, jotka loukkaavat ihmisarvoa tai muita perusoikeuksia tai ovat oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisia (HE 309/1993 vp, s. 56/l). Tämän voi katsoa koskevan myös ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuvia terrorismirikoksia. Rangaistavaksi tulevien osallistumistekojen ja myös uskonnolliseen koulutukseen liittyvän toiminnan kohdalla on lisäksi korostettava rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentissa tekijälle asetettua terrorismirikoksille ominaista tahallisuusvaatimusta. Sen mukaan tekijän on toimittava edistääkseen terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä tai oltava tietoinen, että hänen toimintansa edistää sitä.

Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen

Rikoslain 34 a luvun uudessa 5 e §:ssä säädettäisiin rangaistavaksi uutena terrorismirikoksena terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen. Kysymys olisi teoista, joilla esimerkiksi sosiaalisessa mediassa julkisesti kehotetaan tai houkutellaan värväytymään terroristiryhmään tai jonkin rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyn terrorismirikoksen tekemiseen niin, että kehotus tai houkuttelu on omiaan aiheuttamaan värväytymisen tai terrorismirikoksen tekemisen. Rangaistukseksi tuomittaisiin sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Rangaistussäännöksen soveltamisalaa rajattaisiin tarkemmin sen perusteluissa (esityksen s. 42–44), joiden mukaan kysymyksen tulee olla vakavasti otettavista ja varteenotettavista kehotuksista.

Ehdotettu rangaistussäännös poikkeaisi voimassa olevasta julkista kehottamista ja terrorismirikoksia koskevasta sääntelystä (rikoslain 17 luvun 1 § ja 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohta) siten, että ei edellytettäisi sitä, että kehotuksesta tai houkuttelusta aiheutuu terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen konkreettinen vaara siten, että kehotus tai houkuttelu on jo vaikuttanut johonkin kohteena olevaan henkilöön. Tämä mahdollistaisi terroristiseen toimintaan kehottavaan viestintään puuttumisen nykyistä varhaisemmassa vaiheessa. Lisäksi ei edellytettäisi rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin johdantokappaleen tavoin, että teko on tehty terroristisessa tarkoituksessa siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle.

Ehdotettu rangaistussäännös on merkityksellinen sananvapauden kannalta. Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Sananvapautta turvaavat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artikla.

Kuten perustuslain 12 §:n 1 momentista ilmenee, sananvapaus ei ole rajoittamaton perusoikeus, vaan sen käyttöä voidaan rajoittaa rikoslailla. Näin onkin tehty säätämällä rangaistaviksi useita rikoksia, joita voidaan toteuttaa julkisella viestinnällä (esimerkiksi julkinen kehottaminen rikokseen, kiihottaminen kansanryhmää vastaan, yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen ja kunnianloukkaus).

Käsitellessään valtioneuvoston kirjelmää Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön leviämisen estämiseksi (KOM(2018) 640 lopullinen) perustuslakivaliokunta korosti (PeVL 43/2018 vp, s. 4) sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden merkitystä ja kiinnitti huomiota tarpeeseen varmistaa, ettei sääntely mahdollista puuttumista sananvapauteen tavalla, joka erkaantuu terrorismirikosten torjunnasta. Samassa yhteydessä perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 54 artiklaan sisältyvään oikeuksien väärinkäytön kieltoon. Näillä näkökohdilla on sananvapauteen ja terroristiseen verkkosisältöön liittyvinä merkitystä tässäkin yhteydessä, vaikka asetus ei velvoitakaan rikosoikeudelliseen sääntelyyn.

Sananvapauden rajoitusten sallittavuutta on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (PeVM 25/1994 vp, s. 5) valossa. Niihin kuuluvat muiden ohella täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, hyväksyttävyyysvaatimus ja suhteellisuusvaatimus. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että sananvapaudelle asetettavien rajoitusten on oltava välttämättömiä, täsmällisesti rajattuja ja syrjimättömiä (esimerkiksi PeVL 18/2014 vp, s. 3/II).

Kun arvioidaan perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa perusteita mennä nyky sääntelyä pidemmälle mahdollistamalla puuttuminen terrorismirikoksiin liittyvään julkiseen kehottamiseen nykyistä aikaisemmassa vaiheessa, olennaista on pyrkimys estää vakavien rikosten tekeminen. Kysymys on materiaalista, jonka sisältö on pääosin erityisen moitittavaa, johon puuttuminen rikosoikeuden keinoin on tärkeää ihmisten perusoikeuksien suojelemisen kannalta ja johon liittyvät rikokset ovat rangaistusasteikkojensa perusteella pääosin hyvin vakavia rikoksia. Ehdotetulla rangaistussäännöksellä on kiinteä yhteys terrorismirikosten torjuntaan. Huomioon on otettava myös oikeuksien, tässä tapauksessa sananvapauden väärinkäytön kiello. Ehdotetun rangaistussäännöksen täsmällinen ja tarkkarajainen tunnusmerkistö edistää sitä, että konkreettisesti tapauksessa säännös on sovellettavissa niin, että sananvapauden ala ei supistu muihin kuin säännöksen tarkoittamiin tilanteisiin nähden.

Rikoslain 34 a luvun 5 c §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että rangaistavaksi matkustamisena terrorismirikoksen tekemistä varten tulee rangaistavaksi myös matkustaminen ulkomaille terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen tekemiseksi. Perustuslain 9 §:n mukaan jokaisella

on oikeus lähteä maasta ja Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Perustuslakivaliokunnan kannanotoista kyseisen rangaistussäännöksen säätämisen ja muuttamisen yhteydessä ilmenee, että matkustamiskriminalisointi ei sellaisenaan estä henkilöä lähtemästä maasta ja saapumasta maahan (PeVL 37/2016 vp, s. 4, PeVL 56/2016 vp, s. 7 ja 8 sekä PeVL 20/2018 vp, s. 3 ja 4).

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin muutetussa 4 kohdassa ja uuden 5 e §:n 1 momentissa rangaistava käyttäytyminen kuvattaisiin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla tarkkarajaisesti. Muutetun kohdan perusteella rangaistavaksi terroristiryhmän toimintaan osallistumisena tulisi se, että henkilö hoitaa sellaista tehtävää, joka on terroristiryhmän 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitetun rikollisen toiminnan kannalta olennainen. Merkityksellisiä tehtäviä ei ole mahdollista tyhjentävästi luetella kohdassa. Tunnusmerkistön sisältöä täsmentäisi nimenomaisesti se, että kysymykseen tulisivat olennaiset tehtävät. Aikaisemmin todetun mukaisesti kohdassa tarkoitettuja olennaisia tehtäviä rajattaisiin asianmukaisesti kohdan perusteluissa.

Terrorismirikoksiin liittyvää julkista kehottamista koskeva rikoslain 34 a luvun uusi 5 e § perustuisi pääosin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 23/1997 vp) säädetyn julkista kehottamista rikokseen koskevan rikoslain 17 luvun 1 §:n 1 momentin tunnusmerkistöön. Erona mainitun rikoksen tunnusmerkistöön olisi se, että terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta ei edellytettäisi aiheutuvan kehotuksen kohteena olevan rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisen vaaraa. Toisaalta terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen olisi oltava omiaan aiheuttamaan terroristiryhmään värväytyminen tai terrorismirikoksen tekeminen. Tällaista abstraktista vaaraa kuvaavaa ”on omiaan”-rakennetta käytetään myös eräissä muissa sananvapautta rajoittavissa rangaistussäännöksissä (rikoslain 24 luvun 8 ja 9 §:ssä rangaistaviksi säädetyt yksityiselämää loukkaava tiedon levittäminen ja kunnianloukkaus). Myös uuden rangaistussäännöksen soveltamisalaa rajattaisiin asianmukaisesti sen perusteluissa.

Sekä rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdan että 5 e §:n mukaisissa teoissa olisi kysymys aktiivisesta ja tahallisesta toiminnasta, mihin perustuslakivaliokunta (PeVL 20/2018 vp, s. 3 ja siinä yhteydessä viitatu aikaisemmat kannanotot) on kiinnittänyt huomiota rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Kuten edellä jo todettiin, säännöksistä ensimmäinen edellyttää tahallisuudelta sitä, että tekijä toimii edistääkseen terroristiryhmän terroristista rikollista toimintaa tai on tietoinen, että hänen toimintansa edistää sitä.

Rangaistusasteikot

Perustuslakivaliokunnan mukaan rangaistussäännösten ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (PeVL 37/2016 vp, s. 3 ja PeVL 56/2016 vp, s. 6).

Rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin mukaan terroristiryhmän toiminnan edistämisestä (terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta) tuomitaan vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksaksi vuodeksi. Ankaruutta rangaistusasteikko huomioon ottaen tärkeää on, että momentin muutettavan 4 kohdan mukaiset teot merkitykseltään ja vakavuudeltaan rinnastuvat momentissa jo rangaistaviksi säädettyihin tekoihin. Tätä rinnastettavuutta toteutettaisiin sillä, että rangaistavaksi tulisi nimenomaan terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta olennaisen tehtävän hoitaminen.

Terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta voitaisiin tuomita sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Rangaistusasteikon on oltava jossakin määrin laaja, koska näissä julkisen kehottamisen tilanteissa kehoitetaan tekemään vakavuusasteeltaan eritasoisia tekoja. Ehdotetun rangaistusasteikon osalta on erityisesti otettu huomioon julkisen kehottamisen rikoksille rikoslain 17 luvun 1 §:n 1 momentissa ja 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa säädetty rangaistusasteikot ja se, että terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rangaistavuus ei mainituista lainkohdista poiketen edellyttäisi niihin liittyvää vaaraedellytystä tai vahinkoedellytystä.

2. Salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat muutokset

Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi salaisia pakkokeinoja koskevaan pakkokeinolain (806/2011) 10 lukuun ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan poliisilain (872/2011) 5 lukuun terrorismirikosten rangaistussäännösten muutosten edellyttämät muutokset. Jotkin muutokset liittyisivät teknisluonteisiin siihen, että rikoslain 34 a luvun 4 §:ssä rangaistavaksi säädetyn teon rikosnimike muuttuisi terroristiryhmän toiminnan edistämisestä terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi.

Muuten pakkokeinolain 10 luvun telekuuntelua, peiteltyä tiedonhankintaa ja teknistä kuuntelua koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, että terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen tulisi mainittujen salaisten pakkokeinojen käyttöön oikeuttavaksi rikokseksi, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta. Rikoksen estämistä koskien vastaavat muutokset tehtäisiin poliisilain 5 lukuun. Ilman mainittua vankeusrangaistukseen liittyvää edellytystä terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehotta-

minen säädettäisiin mainituissa luvuissa televalvonnan käyttöön oikeuttavaksi rikokseksi. Lisäksi terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen säädettäisiin vankeusrangaistusta koskevalla edellytyksellä rikokseksi, jonka paljastamiseksi poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja saataisiin käyttää.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Pykälän 2 momentissa todetaan, että kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton. Lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä (3 momentti). Lisäksi pykälän 4 momentin mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten tutkinnassa. Yksityiselämän suojaa turvaavat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä nykyisin perustuslain 10 §:n 4 momentissa olevaa ilmausta ”rikosten tutkinnassa” on tulkittu siten, että se käsittää myös sellaiset toimenpiteet, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi edennyt vielä toteutuneen teon asteelle. Tältä osin tulkinta on valiokunnan mukaan vakiintunut eikä siitä ole epäselvyyttä (PeVM 4/2018 vp, s. 5 ja 6). Perustuslakivaliokunnan ”rikosten tutkintaa” koskevasta tulkinnasta on seurannut, että perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 67/2010 vp) säädetyn poliisilain 5 luvussa on mahdollistettu viestin salaisuuteen puuttuminen myös rikosten estämisessä.

Televalvontaan liittyvien viestin tunnistamistietojen on perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (PeVL 32/2013 vp, s. 3 ja siinä yhteydessä viitatu aikaisemmat kannanotot). Toisaalta kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei ole aina perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp, s. 6).

Arvioidessaan pakkokeinolain 10 lukuun ja poliisilain 5 lukuun aikaisemmin ehdotettuja muutoksia perustuslakivaliokunta on todennut, että terrorismirikokset ovat yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia (PeVL 26/2014 vp, s. 4/II ja PeVL 37/2016 vp, s. 4). Samassa yhteydessä valiokunta on pannut painoa sille, että pakkokeinolain ja poliisilain säännöksiin tuolloin lisättäväksi ehdotetut rikokset ovat vastanneet vakavuudeltaan ja luonteeltaan silloisissa säännöksissä olevia perusteriikoksia, minkä vuoksi ehdotettu sääntely ei ole muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Yksityiselämän suojaan puuttuvia salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja on mahdollista säätää käytettäväksi perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (PeVM 25/1994 vp, s. 5) puitteissa. Niitä ovat esimerkiksi rajoitusten tarkkarajaisuus ja riittävä täsmällisyys, rajoitusperusteiden hyväksyttävyyys ja painava yhteiskunnallinen tarve sekä suhteellisuusvaatimuksen mukaisuus.

Perustuslakivaliokunnan mukaan terroristisen toiminnan poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on annettava merkitystä arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 26/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2016 vp, s. 2 ja PeVL 20/2018 vp, s. 2). Tähän oikeasuhtaisuuteen liittyy pakkokeinolain 1 luvun 2 §:ssä ja poliisilain 1 luvun 3 §:ssä ilmaistu suhteellisuusperiaate, joka edellyttää sitä, että rikoksen vakavuus sekä sen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi tehtävät toimenpiteet ovat asianmukaisessa suhteessa toisiinsa nähden. Mainituissa pykälissä ilmaistu suhteellisuusperiaate edellyttää myös kulloinkin käsillä olevan rikoksen konkreettisen vakavuusasteen huomioon ottamista pakkokeinolain ja poliisilain mukaisia toimenpiteitä suoritettaessa.

Salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat laajennukset liittyisivät perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuihin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantaviin rikoksiin. Lisäksi perusoikeuksien rajoitukset olisivat perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostuneiden perusoikeuksien rajoitusperusteiden mukaisia. Ehdotetut rajoitukset perustuisivat laissa olevaan tarkkarajaiseen ja täsmälliseen säännökseen. Rajoitukset olisivat painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia ja tarpeellisia vakavien rikosten tehokkaan torjumisen ja selvittämisen kannalta. Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen rinnastuisi vankeusrangaistusta koskevalla lisäedellytyksellä niihin rikoksiin, joiden selvittämiseen, paljastamiseen ja estämiseen kysymyksiä olevia salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää.

3. Lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käyttöä koskeva ehdotus

Lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annetun lain (657/2019) 3 §:n 6 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että kohdassa oleva terrorismirikoksen määritelmä kattaa myös terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen.

Kysymyksessä oleva laki on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Lain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota tuolloin käsiteltävänä olleen hallituksen esityksen (HE 55/2018 vp) taustalla olevaan hyväksyttävään tarkoitukseen (PeVL 29/2018 vp, s. 3). Valiokunta totesi, että erityisesti terrorismin ja vakavien

rikosten torjuntaa voidaan pitää sellaisena painavana intressinä, jonka perusteella tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä ja yksityiselämän suojan rajoituksia voidaan pitää sinänsä tarkoitukseltaan hyväksyttävänä.

4. Sääntelyn kokonaisarvioinnin tarve

Perustuslakivaliokunta on tuonut esiin tarpeen pyrkiä yksinkertaistamaan terrorismirikoksia koskevaa sääntelykokonaisuutta (PeVL 37/2016 vp, s. 3, PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja PeVL 1/2021 vp, s. 5).

Koska kysymys on sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut, perustuslakivaliokunnan mukaan terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisuutta on pyrittävä yksinkertaistamaan. Myös lakivaliokunta on pitänyt perusteltuna, että terrorismirikoksia koskeva sääntely arvioidaan jatkossa kokonaisuutena omana lainsäädäntöhankkeenaan (LaVM 4/2018 vp, s. 10 ja LaVM 2/2021 vp, s. 5 ja 6). Kokonaisarvioinnin tarve on nostettu esiin myös oikeusministeriön asettaman työryhmän mietinnössä (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:8) ja mietinnön lausuntopalautteessa (lausuntotiivistelmä Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:14).

Sääntelyn kokonaisarvioinnin tarve on tiedostettu oikeusministeriössä. Jossakin vaiheessa käynnistettävä kokonaisarviointi ei kuitenkaan saa estää tarpeellisten ja perusteltujen lainsäädäntömuutosten tekemistä. Kokonaisarvioinnin ja siihen perustuvan lainsäädännön aikaansaamiseen menee aikaa. Sääntelyn riittävästä kattavuudesta ja toimivuudesta on huolehdittava ennen sitäkin.