

Janne Salminen

9.9.2021

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 17 ja 34 a luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 89/2021 vp)

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia rikoslakiin, pakkokeinolakiin, poliisilakiin, lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annettuun lakiin, sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin, rikosrekisterilakiin, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin ja myös julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettuun lakiin. Kokonaisuus sisältää terroristiryhmiin liittyvien säännösten soveltamisalan laajentamisen, koska ehdotuksena on tehdä yleisesti rangaistavaksi se, että henkilö hoitaa terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää. Kyseisen rikoksen eli ”terroristiryhmän toiminnan edistäminen”-rikosnimike muutettaisiin rikosnimikkeeksi ”terroristiryhmän toimintaan osallistuminen”. Lisäksi ehdotetaan uutta terrorismirikosta. Rikoksena säädettäisiin rangaistavaksi terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen, jolla kehoitettaisiin tai houkuteltaisiin värväytymiseen terroristiryhmään tai terrorismirikoksen tekemiseen siten, että kehoitus tai houkuttelu on omiaan aiheuttamaan värväytymisen tai terrorismirikoksen tekemisen. Kehotuksesta tai houkuttelusta ei edellytettäisi aiheutuvan terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisen vaaraa. Terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta tuomittaisiin sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Vielä terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rahoittaminen ja matkustaminen toiseen valtioon sellaisen julkisen kehottamisen tekemistä varten tulisivat rangaistaviksi terrorismirikoksen rahoittamisena ja matkustamisena terrorismirikoksen tekemistä varten. Näihin rikoksiin liittyvät vastaavat muutokset tehtäisiin lukuisiin muihin mainittuihin lakeihin. Lisäksi teknisluonteisia muutoksia tehtäisiin muihin terrorismirikoksiin liittyviin säännöksiin.

Yleistä

2. Käsillä oleva hallituksen esitys on perustuslailliselta kannalta yleisesti ottaen varsin kattava ja perusteellinen sekä lisäksi tulkinanvaraisuudet ja ongelmakohdat esiinnostava. Esityksen taustalla on myös oikeusministeriön työryhmän mietintö ”Terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuus ja vastavuus vertailumaiden sääntelyn kanssa” (2020:8).

3. Käsillä oleva ehdotus edellyttää peruslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja siihen kuuluvan tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden tarkastelua. Sen ohella ehdotusta voidaan laajemminkin arvioida siltä kannalta, miten valtiosääntö ja rikosoikeudelliset kriminalisointiperiaatteet täyttyvät. Tähän liittyen perustuslakivaliokuntakin on huomauttanut, että terrorismirikosten rangaistavuutta pyritään lainsäädännössä ulottamaan kauas itse terrorismirikoksesta ilman, että vaaraa terrorismirikosten toteutumisesta olisi käsillä (PeVL 56/2016 vp). Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate erityisen merkityksellä yhteyksissä, joissa rangaistavuutta ehdotetaan tekoon, joka edeltää tekoa, joka on rangaistavaa rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluna – kysymys on siis eräänlaista valmistelun valmistelusta (PeVL 20/2018 vp).

4. Periaatteessa myös käsillä olevaan ehdotuksen valtiosääntöoikeudelliseen arviointiin näyttävät jo mainitusta rikosoikeudellista laillisuusperiaatteesta alkaen sopivan aikaisemmassa vastaavaa lainsäädäntöä koskevassa perustuslakivaliokunnan käytännössä tyypillisesti esiinnostetut seikat.

5. Ensinnäkin, perustuslakivaliokunnan mukaan terrorismi on yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti uhkaavaa rikollisuutta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet (PeVL 26/2014 vp, PeVL 37/2016 vp, PeVL 20/2018 vp ja PeVL 1/2021 vp).

6. Kuten perustuslakivaliokunta aikaisemmissa vastaavissa yhteyksissä on todennut, terrorismirikoksia koskevilla rangaistussäännöksillä on tarkoitus tehostaa etenkin perustuslain 7.1 §:ssä turvatu elämän sekä henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaa. Niiden loukkaukset on kriminalisoitu rikoslaissa. Valtiolta myös edellytetään lainsäädäntötoimia näiden oikeuksien turvaksi ulkopuolisia loukkauksia vastaan (PeVL 26/2014 vp). Jossain määrin vaikuttaa siltä, että terrorismirikosten vakavuudesta johtuen lainsäädännössä aiheellisestikin pyritään rangaistussäännösten huomattavaan kattavuuteen, mutta tämä osaltaan johtaa ongelmiin rikosoikeudellisen legaliteetti-periaatteen kanssa ja myös vaikeaselkoisuuteen ja rangaistussääntelyiden osittaiseen päällekkäisyyteen.

7. Osin nyt ehdotettavilla säännöksillä on perusta Euroopan unionin oikeuteen palautuvissa säännöksissä, mutta on tulkinnanvaraista missä määrin ehdotusta kuitenkin on aiheellista pitää unionioikeuden täytäntöönpanona (vrt. PeVL 38/2012 vp). Sanotusta huolimatta olen itse lähtenyt siitä, että tässä ei ole kysymys unionisääntelyn implementoinnista. Se, että kysymyksessä ei ole implementointi, alleviivaa edelleen rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen ja myös kansainväliseen oikeuteen palautuvan tarkastelun keskeisyyttä. Unionin terrorismin sääntelyn alaa koskevat velvoitteet ovat vähimmäissääntelyä.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

8. Perustuslain 8 §:n tarkoittaman rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan ”ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty.”

9. Laillisuusperiaate on terrorismisääntelyn tarkastelussa muodostunut hyvin keskeiseksi ja usein ongelmalliseksi (PeVL 26/2014 vp, s. 2, PeVL 37/2016 vp, s. 2, PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja PeVL 20/2018 vp, s. 2).

10. Laillisuusperiaatteen kannalta on merkityksestä, että rikoksen tunnusmerkistö on laissa täsmällisesti siten, että säännöksen sanamuodon perusteella toiminnan tai laiminlyönnin rangaistavuus on ennakoitavissa. Perustuslain tarkoittama laillisuusperiaate ja perustuslakivaliokunnan tulkinta sen keskeisestä sisällöstä vastaa yleisesti ottaen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen käytäntöä laillisuusperiaatteen sisällöstä, jossa niin ikään sanottu ennakoitavuus on keskeinen elementti.

Terroristiryhmän toimintaan osallistumisen rangaistavuuden laajennus

11. Tällä hetkellä rikoslain 34 a luvun 4.1 §:ssä (5 kohtaa) on säädetty rangaistaviksi terroristiryhmän toiminnan edistämistä koskevat teot. Sääntelyn kattavuutta ehdotetaan laajennettavaksi niin, että sen piiriin laajemmin kuuluisi terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta olennaisten tehtävien hoitaminen. Tämä toteutettaisiin rikoslain 34 a luvun 4.1 § 4 kohdan muutoksella. Sääntelyllä tarkoitetaan kattaa hyvin monenlaiset mutta olennaiset tehtävät. Terroristiryhmien toimintatavat ja terrorismirikoksia edistävät toimet voivat epäilemättä olla monenlaisia. Ehdotuksessa painotetaan, että olennaisen tehtävän tulisi palvella nimenomaan terroristiryhmän terroristisia rikollisia tavoitteita.

12. Jo nykyisessä muodossaan säännös on varsin avoin; rikosoikeudellisen sääntelyn tarkkarajaisuutta koetellaan siinä. Etenkin edistämistyyppisen terrorismin sääntely rangaistavaksi on laillisuusperiaatteen kannalta yllä jo todetulla tavalla haasteellista (PeVL 20/2018 vp). Lisäksi rangaistavuuden alan laajennus saattaisi joissakin tilanteissa tulla koskemaan tilanteita, joiden yhteydessä joudutaan arvioimaan myös perustuslaissa turvatun yhdistymis- ja kokoontumisvapauden merkitystä. Tässä suhteessa sääntely kuitenkin muistuttaa rikoslain 17 luvun 1 a.1 §:n sääntelyä järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella sen nimenomaisesti todetessa, että siinä yhteydessä kriminalisoidussa toiminnassa ei yleensä ole kysymys perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden käyttämisestä (PeVL 10/2000 vp). Vastaavaa kannanottoa ei sisälly nyt tarkistettavaa säännöstä koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 48/2002 vp).

13. Voimassa olevassa, perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyssä muodossaan nyt tarkistettavaksi ehdotettu säännös on varsin avoin. Lisäksi legaliteettiperiaatteen edellyttämän täsmällisyyden kannalta ongelmaa johtuu lisää säännöksen alussa olevista viittauksista saman luvun muihin säännöksiin. Jo olemassa olevaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella syntyneeseen lakiin nyt ehdotettu muutos ei muodostu ongelmalliseksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimusten kannalta. Arviossani keskeistä on tässä yhteydessä myös se, että sääntelyyn on sisällytetty vaatimus rangaistavien tehtävien olennaisuudesta.

Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen

14. Rikoslain 34 a luvun 5 e.1 §:ään ehdotetaan sääntelyä, joka koskee terrorismirikoksiin liittyvää julkista kehottamista. Esitykseen sisältyvä uusi kriminalisointi on seuraavan sisältöinen.

Joka joukkotiedotusvälinettä käyttäen tai julkisesti väkijoukossa taikka yleisesti tietoon saatetussa kirjoituksessa tai muussa esityksessä kehottaa tai houkuttelee värväytymiseen terroristiryhmään tai tässä luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen tekemiseen siten, että kehoitus tai houkuttelu on omiaan aiheuttamaan värväytymisen tai terrorismirikoksen tekemisen, on tuomitettava terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Jos kehottaminen tai houkutteleva aiheuttaa sen, että tässä luvussa rangaistavaksi säädetty rikos tai sen rangaistava yritys tehdään, sovelletaan, mitä 5 luvussa säädetään osallisuudesta rikokseen.

15. Esimerkiksi värväys on jo rikoslain 34 a luvun 4 c §:n mukaan rikoksena rangaistavaa.

16. Ehdotettu säännös muistuttaa läheisesti rikoslain 17 luvun 1 §:n 1 momenttia, joka koskee julkista kehottamista rikokseen. Kyseinen rikostunnusmerkistö puolestaan on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 23/1997 vp). Tältä kannalta sääntelyn voi ajatella täyttävän myös rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen vaatimukset.

17. Kuten hallituksen esityksessä tuodaan ilmi, terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen sääntämistä rikoksena rangaistavaksi tulee tarkastella perustuslain 12 §:ssä, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklassa turvatun sananvapauden kannalta.

18. Ehdotuksen säätämisperusteluissa on mielestäni asianmukaisesti selostettu ehdotetun sääntelyn suhdetta sananvapauteen (ks. HE 89/2021 vp, s. 51-53) sekä tuotu nimenomaisesti esiin sääntelyn ongelmia samalla kun on katsottu, että perustuslailliset vaatimukset tältäkin osin täyttyvät. Itse en pidä sääntelyä sananvapauden kannalta ongelmallisena säädösehdotuksen perusteluista ilmenevistä syistä. Tilanne muistuttaa läheisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 43/2018 vp käsittelemää tilannetta. Siinä oli kysymys valtioneuvoston kirjelmästä, joka koski ehdotettua unionilainsäädäntöä verkossa tapahtuvan terroristisen sisällön levittämisen estämisestä. Tuossa yhteydessä valiokunta katsoi, että ehdotus ei ollut sananvapauden kannalta ongelmallinen siltä osin kuin sen voitiin katsoa puuttuvan välittömästi ja yksinomaan terroristiseen viestintään internetin säilyttämispalveluiden avulla. Samalla valiokunta kuitenkin toi esiin myös sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkara-jaisuuden merkityksen ja alleviivasi sitä, ettei sananvapauteen tule puuttua tavalla, joka etääntyy terrorismirikosten torjunnasta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti tuossa yhteydessä huomiota myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 54 artiklaan sisältyvään oikeuksien väärinkäytön kieltoon tekijöinä, jotka vahvistivat sen mukaan asetuksen hyväksyttävyyttä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta (PeVL 43/2018 vp).

Kokonaistarkastelun tarpeesta

19. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin (ainakin PeVL 37/2016 vp ja PeVL 56/2016 vp) tuonut esiin terrorismirikoksia koskevan kokonaisarvioinnin tarpeen. Kokonaisarvioinnissa tulisi laajemmin tarkastella rikoslakiin sisällytettyjen terrorismikriminalisointien suhdetta toisiinsa ja myös tarkastella niiden rangaistusasteikkoja tältä samalta kannalta. Kokonaisuus on nykyisellään myös varsin vaikea-selkoinen, mikä voi muodostua ongelmalliseksi myös rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen kannalta. Tällaisia seikkoja painottavan kokonaistarkastelun tarve ei ole mielestäni poistunut.