

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 17 ja 34 a luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rikoslain 17 ja 34 a luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 89/2021 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- professori Sakari Melander
- professori Kimmo Nuotio
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusneuvos, professori Juha Lavapuro

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia, pakkokeinolakia, poliisilakia, lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annettua lakia, sähköisen viestinnän palveluista annettua lakia, rikosrekisterilakia, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia sekä julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annettua lakia.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan syksyllä 2021.

Esitykseen sisältyvissä säätämisperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan ennen muuta perustuslain 8 §:n mukaisen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan ja 12 §:ssä turvatus sananvapauden kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2021 vp

Lakiehdotukset voidaan esityksen mukaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asiassa on kuitenkin hallituksen mukaan perusteltua hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan muun muassa muutettavaksi rikoslain terrorismirikoksia koskevaa 34 a lukua. Keskeisimmät ehdotetut muutokset ovat terroristiryhmiin liittyvien säännösten soveltamisalan laajentaminen säätämällä rangaistavaksi yleisesti se, että henkilö hoitaa terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää, ja terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen säätäminen rangaistavaksi.

(2) Perustuslakivaliokunta on arvioinut jo aiemmin terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota ennen muuta perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (PeVL 37/2016 vp, s. 2—3 ja siinä mainitut lausunnot). Lisäksi valiokunta on arvioinut terrorismirikoksiin liittyviä ehdotuksia perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (ks. PeVL 37/2016 vp, s. 3—4 ja PeVL 9/2016 vp, s. 4—5 sekä yleisemmin rikoslain osalta PeVL 23/1997 vp, s. 1—2 ja PeVL 48/2017 vp, s. 7—10).

(3) Perustuslakivaliokunnan 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 (ks. PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 26/2014 vp, s. 2, PeVL 37/2016 vp, s. 2). Sääntely on tärkeää perusoikeuksien suojelun kannalta.

Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen

(4) Terroristiryhmän toiminnan edistämistä (terroristiryhmän toimintaan osallistumista) koskevaa rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että kohdan mukaan rangaistaan sitä, joka edistääkseen terroristiryhmän 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa taikka tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää sitä, hoitaa terroristiryhmän mainitun rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää. Nykyinen sääntely koskee vain terroristiryhmän tärkeiden taloudellisten asioiden hoitamista ja ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeiden taloudellisten tai oikeudellisten neuvojen antamista.

(5) Säännösehdoista on arvioitava ensisijaisesti perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, erityisesti sen sisältämän rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittäväällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydin-

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2021 vp

sisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoita, mikä on rangaistavaa (ks. PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunnan mukaan terrorismirikoksissa on kysymys sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut (PeVL 37/2016 vp, s. 3 ja PeVL 56/2016 vp, s. 6).

(6) Ehdotettu rangaistavuuden alan laajennus saattaa tulla koskemaan tilanteita, joiden yhteydessä joudutaan arvioimaan myös perustuslaissa turvatus yhdistymis- ja kokoontumisvapauden merkitystä. Tältä osin perustuslakivaliokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että sääntely muistuttaa rikoslain 17 luvun 1 a §:n sääntelyä järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta, joka on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunnan mukaan siinä yhteydessä kriminalisoidussa toiminnassa ei yleensä ole kysymys perustuslain 13 §:ssä turvatus yhdistymisvapauden käyttämisestä (PeVL 10/2000 vp).

(7) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että myös voimassa oleva säännös on varsin avoin. Nyt ehdotetussa säännöksessä tarkoitettuja tehtäviä ei esityksen perusteluiden (s. 36—37 ja 54) mukaan voi luetella tyhjentävästi, mihin vaikuttaa myös se, että tällaiset toimet voivat ajan kulumisen myötä muuttua (s. 37). Esityksen perusteluissa (s. 54) lisäksi katsotaan, että kohdassa tarkoitettuja tehtäviä rajataan hyväksyttävällä tavalla kohdan perusteluissa.

(8) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukainen tunnusmerkistö on valiokunnan aikaisempi terrorismirikoksia koskeva tulkintakäytäntö huomioiden (ks. esim. PeVL 1/2021 vp) kuvattu säännöksessä perustuslain 8 §:ssä turvatus rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vähimmäisvaatimukset täyttäen. Valiokunnan mielestä sääntelyä on sen soveltamisen kannalta kuitenkin syytä täsmentää niin, että siitä nyt ehdotettua paremmin käyvät ilmi edes keskeisimmät ryhmän rikollisen toiminnan kannalta olennaiset tehtävät.

Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen

(9) Rikoslain 34 a luvun uudessa 5 e §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen. Mainittuun rikokseen syyllistyy se, joka joukkotiedotusvälinettä käyttäen tai julkisesti väkijoukossa taikka yleisesti tietoon saatetussa kirjoituksessa tai muussa esityksessä kehottaa tai houkuttelee värväytymiseen terroristiryhmään tai kyseisessä luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen tekemiseen siten, että kehoitus tai houkuttelu on omiaan aiheuttamaan värväytymisen tai terrorismirikoksen tekemisen. Terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi. Mainitun rikoksen rangaistavuus ei edellytä konkreettista vaaraa sen suhteen, että joku kehotuksen seurauksena värväytyy terroristiryhmään taikka tekee terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen.

(10) Julkinen kehottaminen terrorismirikosten tekemiseen on jo nykyisin rangaistavaa tapauksesta riippuen rikoslain 17 luvun 1 §:n 1 momentin tai 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan nojalla. Nyt ehdotettava rangaistussäännös poikkeaa nykyisestä sääntelystä siten, että siinä ei edellytetä rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisen vaaraa tai yleisen järjestyksen tai turval-

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2021 vp

lisuuden selvää vaarantumista. Lisäksi terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen voi koskea värväytymistä terroristiryhmään.

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotuksen seurauksena syntyvä tilanne, jossa hyvin samantyyppinen kehottamisteko voi tulla rangaistavaksi kahden eri säännöksen perusteella riippuen siitä, onko terroristinen tarkoitus kytkettävissä kehottamiseen vai kehottamisen kohteena olevaan tekoon ja aiheutuuko kehottamisteosta konkreettinen tai abstraktinen rikoksen vaara, on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja siihen liittyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta varsin vaikeaselkoinen. Sääntelyä on syytä täsmentää ja selkeyttää.

(12) Perustuslakivaliokunta korostaa hallituksen esityksessä (s. 53) esitetyn tavoin, että suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta rangaistavaksi säädettävän julkisen kehottamisen sisältö on erityisen moitittava ja puuttuminen siihen rikosoikeuden keinoin tärkeää myös ihmisten perusoikeuksien suojelemisen kannalta. Valiokunnan mielestä rikoslain 34 a luvun uuteen 5 e §:ään ehdotettu säännös terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta, johon liittyvät rikokset olisivat rangaistusasteikkojensakin perusteella pääosin hyvin vakavia rikoksia, ei muodostu hyväksyttävyyss- ja oikeasuhtaisuusvaatimusten kannalta ongelmalliseksi.

Terrorismia koskevan sääntelyn kokonaisuudistuksen tarve

(13) Hallituksen esityksessä (s. 21) viitataan siihen, että oikeusministeriön asettama työryhmä on 16.6.2020 julkaistussa mietinnössään "Terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuus ja vastavuus vertailumaiden sääntelyn kanssa" (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020/8) nostanut esiin tarpeen suorittaa terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaistarkastelu. Esityksessä (s. 21) kuitenkin myös katsotaan, että tulevaisuudessa toteutettava kokonaisuudistus ei saa estää tarpeellisten ja perusteltujen, sääntelyn riittävään kattavuuteen tähtäävien lainsäädäntömuutosten tekemistä.

(14) Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin tuonut esiin tarpeen pyrkiä yksinkertaistamaan terrorismirikoksia koskevaa sääntelykokonaisuutta (PeVL 37/2016 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan rikoslain 34 a luvun sääntely on huomattavan monimutkaista (PeVL 1/2021 vp, kappale 12). Luvun säännökset sisältävät useita viittauksia rikoslain muuhun sääntelyyn sekä useita luvun sisäisiä viittauksia. Sääntely sisältää myös verraten monimutkaisen määritelmäsäännöksen. Lisäksi luvun säännösten taustalla on lukuisia kansainvälisiä ja eurooppalaisia oikeudellisia velvoitteita, jotka tulee ottaa huomioon sääntelyä käytännössä sovellettaessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn kokonaistarkasteluun on välttämätöntä ryhtyä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 34/2021 vp

Helsingissä 30.9.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd

jäsen Jukka Gustafsson sd

jäsen Maria Guzenina sd

jäsen Olli Immonen ps

jäsen Hilikka Kemppi kesk

jäsen Mikko Kinnunen kesk

jäsen Anna Kontula vas

jäsen Wille Rydman kok

jäsen Heikki Vestman kok

jäsen Tuula Väätäinen sd

varajäsen Johannes Koskinen sd

varajäsen Jani Mäkelä ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen