

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 48/2002 vp**

**Hallituksen esitys terrorismia koskeviksi rikos-  
lain ja pakkokeinolain säännöksiksi**

*Lakivaliokunnalle*

**JOHDANTO**

***Vireilletulo***

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2002 lähettäessään hallituksen esityksen terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi (HE 188/2002 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

***Asiantuntijat***

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedt, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Ari-Matti Nuutila
- professori Tuomas Ojanen
- professori Martin Scheinin.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- professori Raimo Lahti.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan lisättäväksi rikoslakiin uusi 34 a luku terrorismirikoksista. Luku sisältää rangaistussäännökset terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä rikoksista ja niiden valmistelusta samoin kuin terroristiryhmän johtamisesta, ryhmän toimintaan osallistumisesta ja terrorismin rahoittamisesta. Lukuun ehdotetaan otettavaksi säännös myös oikeushenkilön rangaistusvastuusta. Syytteen nostamisesta 34 a luvussa tarkoitetuista rikoksista päättää valtakunnansyyttäjä. Ehdotukset perustuvat terrorismin torjumisesta tehtyyn Euroopan unionin neuvoston puitepäätökseen. Esitys sisältää ehdotuksen myös laiksi pakkokeinolain muuttamisesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan uutta rangaistussäännöstä biologisten aseiden kiellon rikkomisesta, aluksen kaappausta koskevan säännöksen tarkis-

tamista ja törkeän vahingonteon yrityksen säätämistä rangaistavaksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan 31 päivänä joulukuuta 2002.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa rangaistussäännöksiä arvioidaan perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen sekä perustuslain 12 ja 13 §:ssä turvatujen sanan-, kokoontumis- ja yhdistymisvapauden kannalta. Pakkokeinolain muutosten valtiosääntöoikeudellinen tarkastelu kiinnittyy perustuslain 7 ja 10 §:n säännöksiin henkilökohtaisen koskemattomuuden ja yksityiselämän suojasta. Esityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin ehdottanut, että esityksestä

pyydetään sen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate*

*Yleistä.* Ehdotus uuden 34 a luvun lisäämisestä rikoslakiin terrorismirikoksista on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Sen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohtekellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohtekellä on laissa säädetty. Tämä sääntely vastaa pitkälti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan 1 kappaletta samoin kuin kansallisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 15 artiklan 1 kappaletta.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että rikosoikeudellinen laillisuusperiaate kuuluu niiden loukkaamattomina pidettyjen ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan määräysten perusteella saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. Rikosoikeudellista laillisuusperiaatteesta poikkeamisen kielto sisältyy vastaavasti perustuslain 23 §:n sääntelyyn.

Ehdotuksen pääasiallisena tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan unionin neuvoston puitepäätös terrorismin torjumisesta. Puitepäätöksellä ei sen 1 artiklan 2 kohdan mukaan muuteta velvollisuutta kunnioittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 6 artiklassa taattuja perusoikeuksia ja oikeusvaltion periaatteita. Unioni pitää kyseisen artiklan 2 kohdan mukaan arvossa yhteisön oikeuden yleisinä periaatteina perusoikeuksia, sellaisina kuin ne taataan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja sellaisina kuin ne ilmenevät jäsenvaltioiden yhteisessä

valtiosääntöperinteessä. Unionin todetaan puitepäätöksen johdannon 10 kohdassa noudattavan myös Euroopan unionin perusoikeuskirjassa ja varsinkin sen VI luvussa huomioon otettuja periaatteita. Perusoikeuskirjan mainittuun lukuun sisältyvissä 48 ja 49 artiklassa käsitellään syyttömyysolettamaa ja laillisuusperiaatetta. Siltä osin kuin perusoikeuskirjan oikeudet vastaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, niiden merkitys on 52 artiklan 3 kohdan mukaan sama kuin mainitussa sopimuksessa.

#### *Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen.*

Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen ehdotetaan kriminalisoitavaksi rikoslain 34 a luvun 4 §:ssä. Sen nojalla rangaistaan sitä, joka toimii jollakin pykälässä kuvatulla tavalla edistääkseen terroristiryhmän rikollista toimintaa tai tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää sitä. Edellytyksenä on, että teko ei ole rangaistava terroristisessa tarkoituksessa tehtynä rikoksena (34 a luvun 1 §) tai terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluna (34 a luvun 2 §) eikä siitä säädetä muualla laissa yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 10/2000 vp, s. 2/I, PeVL 41/2001 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on käytännössään painottanut täsmällisyysvaatimuksen korostuvan, jos osallisuutta rikokseen säännellään rikosoikeudessa vakiintuneista osallisuusopillisista käsityksistä poikkeavasti (PeVL 7/2002 vp, s. 2/II). Valiokunta on tällaisissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, onko rangaistava osallistuminen aktiivista, koh-

distuuko se ryhmän rikolliseen toimintaan, edellyttääkö osallistumisen rangaistavuus pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko osallistuminen rangaistavaa vain tahallisenä.

Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen on ehdotuksen mukaan rangaistavaa vain tahallisenä. Rangaistavuus edellyttää, että henkilö toimii terroristiryhmän rikollisen toiminnan edistämisen tarkoituksessa tai tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää ryhmän rikollista toimintaa. Sääntely kiinnittyy 6 §:n 2 momentissa määriteltyyn terroristiryhmän käsitteeseen ja määritelmäsiinä mainitun 1 §:n nojalla rangaistaviin terroristisessa tarkoituksessa tehtyihin rikoksiin. Sääntely sisältää myös kuvaukset rangaistavan osallistumisen tekotavoista. Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen on ehdotuksen mukaan kuitenkin itsenäinen rikos, jonka rangaistavuus ei — toisin kuin terroristiryhmän johtamisen rangaistavuus 3 §:ssä — edellytä, että ryhmä olisi tehnyt tai yrittänyt tehdä 1 §:ssä tarkoitetun rikoksen tai että ryhmän toiminta olisi 2 §:n perusteella rangaistavaa, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua.

Kriminalisoinnilla täytäntöön pantavan puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdan perusteella jäsenvaltion on säädettävä terroristiryhmän toimintaan osallistuminen rangaistavaksi. Puitepäätöksessä ei kuitenkaan oteta kantaa kriminalisoinnin toteuttamisen tapaan. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettujen jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä merkitsevät puitepäätökset velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät jäsenvaltion harkittaviksi muodon ja keinot. Tältä kannalta arvioituna puitepäätöksessä on jätetty jäsenvaltion harkittavaksi tapa, jolla terroristiryhmän toimintaan osallistumisen kriminalisointi toteutetaan.

Rikosten tekemiseksi muodostuneiden ryhmien toimintaan osallistumisen kriminalisointi on uutta kotimaisessa rikosoikeudessa. Tällöin kriminalisoinnin tarkkarajaisuuteen liittyy myös sääntely- ja soveltamiskokemusten puuttumisesta johtuvia, uuden tyyppisiä epävarmuustekijöitä. Ehdotuksessa tällaisia seikkoja liittyy esi-

merkiksi terroristiryhmän ja terroristisen tarkoituksen käsitteisiin. Tällaisessa tilanteessa on sääntelyn täsmällisyyden kannalta valiokunnan mielestä tärkeää liittää terroristiryhmän toimintaan osallistumisen rangaistavuus 3 §:ssä käytetyn sääntelymallin mukaisesti siihen, että ryhmän toiminnan voidaan todeta edistyneen vähintään terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun asteelle.

Sääntelyn tarkkuuden kannalta on arveluttava myös 4 §:n 6 kohta. Sen mukaan on rangaistavaa toimia vakavuudeltaan pykälän muissa kohdissa kuvattuihin tekotapoihin rinnastettavalla muulla tavalla terroristiryhmän hyväksi. Teon rangaistavuus perustuu sanonnan väljyyden vuoksi terroristiryhmän käsitteeseen ja viime kädessä henkilön subjektiiviseen tarkoitukseen. Valiokunnan mielestä 6 kohdan poistamista lakiehdotuksesta on syytä harkita.

*Terroristiryhmän johtaminen.* Terroristiryhmän johtaminen ehdotetaan kriminalisoitavaksi rikoslain 34 a luvun 3 §:ssä. Sen 3 momentin mukaan henkilö, joka tuomitaan terroristiryhmän johtamisesta, on tuomittava myös tekemästään tai johtamansa terroristiryhmän tekemästä rikoksesta. Säännös laajentaa johtajan vastuun tekoihin, joita ei vakiintuneiden osallisuuskäsitteiden perusteella voitaisi lukea henkilön syyksi. Säännöksellä ei perustelujen mukaan kuitenkaan tarkoiteta syyksiluettavuudesta riippumattomaa objektiivista vastuuta ryhmän tekemistä rikoksista. Tämä vastaa rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän syyttömyysolettaman vaatimuksia. Säännöksen sanamuotoa on valiokunnan mielestä kuitenkin aiheellista tarkistaa tätä tarkoitusta paremmin ilmentäväksi (esim. "...rikoksesta, jonka hän tai terroristiryhmä hänen johtamanaan on tehnyt...").

*Rikoslain 34 a luvun 6 §:n 3 kohta.* Rikosten tekijällä on lakiehdotuksen mukaan terroristinen tarkoitus muun muassa silloin, jos hänen tarkoituksenaan on kumota jonkin valtion valtiosääntö. Säännöstä on välttämättä tarkistettava niin, että vain tarkoitus kumota valtiosääntö "oikeudettomasti" voi olla terroristinen.

**Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 19 päivänä marraskuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Heli Paasio /sd
jäs.	Gunnar Jansson /r	Osmo Puhakka /kesk
	Jouko Jääskeläinen /kd	Pekka Ravi /kok
	Saara Karhu /sd	Markku Rossi /kesk
	Marjukka Karttunen /kok	Ilkka Taipale /sd
	Johannes Leppänen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.
	Pekka Nousiainen /kesk	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.