OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Janne Kanerva

5.9.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS RIKOSLAIN 34 a LUVUN, PAKKOKEINOLAIN 10 LUVUN JA POLIISILAIN 5 LUVUN MUUTTAMISESTA (HE 93/2016 vp)

Hallituksen esitys ja lainsäädäntöehdotusten tausta

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (jäljempänä ”matkustamisrikos”). Rikoslain (39/1889) 34 a lukuun lisättäväksi ehdottavan 5 b §:n mukaan rangaistaisiin Suomen kansalaista tai häneen 1 luvun 6 §:n 3 momentin nojalla rinnastettavaa henkilöä taikka Suomen alueelta matkustavaa henkilöä, joka matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä muun terrorismirikoksen eli mainitun luvun 1–4, 4 a–4 c, 5 tai 5 a §:ssä tarkoitetun rikoksen. Rangaistusta matkustamisrikoksesta ei tuomittaisi, jos muu terrorismirikos tai sen rangaistava yritys tehdään. Rangaistukseksi tuomittaisiin sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Matkustamisrikoksen yritys olisi rangaistava.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Terrorismin rahoittamista koskevaa rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi niin, että matkustamisrikoksen rahoittaminen rangaistaisiin terrorismin rahoittamisena.

Rikoslain 34 a luvun 5 b §:n säätämisen ja 5 §:n 2 momentin täydentämisen taustalla ovat Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston 24 päivänä syyskuuta 2014 hyväksymän päätöslauselman 2178 (2014) (jäljempänä ”päätöslauselma”) ponsikappaleen 6 sisältämät kriminalisointivelvoitteet, joiden tarkoituksena on torjua ulkomaille terrorismirikosten tekemistä varten tai niiden tekemistä edistävässä tarkoituksessa lähtevien henkilöiden muodostamaa uhkaa. Päätöslauselma on jäsenvaltioita velvoittava.

Matkustamisrikos lisättäisiin sillä edellytyksellä, että teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta, rikoksen paljastamisessa käytettäviä toimivaltuuksia koskien poliisilain (872/2011) 5 luvun 3 §:ään ja rikoksen estämisessä käytettäviä toimivaltuuksia koskien mainitun lain 5 §:ään (telekuuntelu), 15 §:ään (peitelty tiedonhankinta) ja 17 §:ään (tekninen kuuntelu). Rikoksen selvittämiseen liittyen vastaava lisäys tehtäisiin telekuuntelua, peiteltyä tiedonhankintaa ja teknistä kuuntelua koskeviin pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 3, 14 ja 16 §:ään. Matkustamisrikos lisättäisiin ilman vankeusrangaistusta koskevaa edellytystä televalvontaa koskien poliisilain 5 luvun 8 §:ään ja pakkokeinolain 10 luvun 6 §:ään. Mahdollisuus käyttää poliisilain 5 luvun mukaisia tiedonhankintakeinoja matkustamisrikoksen estämisessä laajenisi koskemaan myös niitä tiedonhankintakeinoja, joita koskevissa säännöksissä luvussa viitataan 5, 8 ja 17 §:ään, sekä mahdollisuus käyttää pakkokeinolain 10 luvun mukaisia salaisia pakkokeinoja laajenisi koskemaan myös niitä pakkokeinoja, joita koskevissa säännöksissä luvussa viitataan 3, 6 ja 16 §:ään.

Poliisilain 5 lukuun ja pakkokeinolain 10 lukuun ehdotettavat muutokset liittyvät rikoslainsäädännön käytön yleisistä edellytyksistä ja kriminalisointiperiaatteista seuraavaan vaatimukseen kriminalisoinnin käytännön toimivuudesta samalla kuitenkin ottaen huomioon perustuslain 10 §:stä seuraava yksityiselämän, kotirauhan ja luottamuksellisen viestinnän suoja. Muille terrorismirikoksille ominaisesti matkustamisrikoksen kohdalla korostuisi teon tarkoituksen selvittäminen, mihin liittyy tarvittavien ja oikeasuh-

taisten tiedonhankintakeinojen antaminen rikoksia estäville, paljastaville ja selvittäville viranomaisille.

Hallituksen esityksen arvion mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Lainsäädäntömuutosten perustuslaillisten kytkentöjen vuoksi on kuitenkin katsottu aiheelliseksi, että asiassa pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Arvion tueksi oikeusministeriö toteaa kunnioittavasti seuraavan:

Esityksen suhde perustuslakiin ja perustuslakivaliokunnan käytäntöön

Matkustamisrikoksen kriminalisoiminen ja kriminalisoinnin sisältö

Matkustamisrikoksen rangaistavaksi säätämisen lähtökohtina ovat Suomea velvoittava päätöslauselma ja arvio, jonka mukaan Suomen rikoslainsäädäntö ei täytä päätöslauselman sisältämiä kriminalisointivelvoitteita. Kun Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373(2001) edellyttämää lakia varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (325/2013) säädettiin, perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 38/2012 vp, s. 3/I), että sääntelyn hyväksyttävyyttä tukee sen yhteys Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin. Joka tapauksessa tällaiset kansainväliset velvoitteetkin on toteutettava perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla ottaen samalla huomioon päätöslauselman sanamuodon mahdollistama kansallinen liikkumavara. Toisaalta huomioon on otettava se, että kysymyksessä oleva matkustaminen on myös käytännössä merkityksellistä Suomen kannalta, koska henkilöitä matkustaa täältä kriisialueille osallistuakseen terroristijärjestöjen toimintaan.

Perustuslakivaliokunnan terrorismirikoksia koskevista kannanotoista ilmenee, 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. Terrorismia koskevilla rangaistussäännöksillä on tarkoitus tehostaa etenkin perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatun elämän sekä henkilö-

kohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaa. (PeVL 26/2014 vp, s. 2/I)

Uutta rangaistussäännöstä säädettäessä on otettava huomioon perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, jonka mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Laillisuusperiaatteen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (esimerkiksi PeVL 26/2002 vp, s. 2/I). Rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä perusoikeusrajoitusten yleisenä edellytyksenä huomioon otettava suhteellisuusvaatimus edellyttää, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II ja PeVL 41/2001 vp, s. 2/II).

Lukuisten muiden rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädettyjen terrorismirikosten tavoin nyt on kysymys poikkeuksellisesta kriminalisoinnista, jossa rangaistusvastuu ulotetaan valmisteluluonteiseen tekoon, joka voi olla hyvinkin etäällä varsinaisena päämääränä olevasta luvun 1 §:ssä tarkoitetusta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta. Perustuslakivaliokunta on tällaisissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, edellytetäänkö pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisena (PeVL 26/2014 vp, s. 3/I).

Matkustamisrikoksen kohdalla kysymys olisi tahallisesta aktiivisesta toiminnasta. Pääteon rangaistavuutta ei tässä yhteydessä voi asettaa rangaistavuuden edellytykseksi, koska kysymys ei ole rikokseen osallisuudesta vaan oman rikollisen toiminnan eli matkustajan tekemäksi aikoman muun terrorismirikoksen rangaistavaksi säädettävästä esivaiheesta (PeVL 26/2014 vp, s. 3/I ja siinä viitattu PeVL 48/2002 vp, s. 3).

Kuten hallituksen esityksestä ilmenee (s. 17 ja 18), jossain määrin tulkinnanvaraista on, minkä rikoslain 34 a luvussa tarkoitettujen terrorismirikosten tekemisen päätöslauselma velvoittaa säätämään matkustamisrikoksen tarkoitukseksi. Päätöslauselman sana-

muodon perusteella on aihetta katsoa, että rangaistussäännöksen piiriin tuulee kuulua ainakin terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen (luvun 1 §), terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun (2 §), koulutuksen antamisen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 a §) ja kouluttautumisen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 b §). Koska rikoslain 34 a luvun 2–5 a §:ssä tarkoitettujen rikosten välille ei voida tehdä mainittavaa eroa sen suhteen, millä tavalla ne edistävät 1 §:ssä tarkoitetun rikoksen tekemistä, tai rikosten vakavuuden suhteen, esityksessä ehdotetaan, että matkustamisrikos voidaan tehdä kaikkien muiden luvussa rangaistaviksi säädettyjen terrorismirikosten tekemiseksi.

Rikoslainsäädännön käytön perusteltavuuteen liittyy se, että päätöslauselma velvoittaa kriminalisoimaan myös matkustamisrikoksen yrityksen, mitä esityksessä ehdotetaankin. Pelkästään matkustamisrikoksen valmistelutyyppinen luonne huomioon ottaen lainsäädäntöratkaisu olisi poikkeuksellinen. Muista kansainvälisistä velvoitteista johtuen rikoslain 34 a luvussa on kuitenkin jo jouduttu tietyssä laajuudessa omaksumaan tiettyjen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä edistävien terrorismirikosten yrityksen rangaistavuus. Yrityksen kriminalisoinnin rangaistavuutta arvioitaessa olisi lisäksi otettava huomioon se, että kysymyksessä oleva rikos ei enimmäisrangaistuksensa perusteella ole vähäinen, että matkustamiseen liittyvä toiminta on vaihe vaiheelta etenevänä tavallisesti jaettavissa osatekoihin ja että rikoksen yrityksen alaraja ei rikoslain 5 luvun 1 §:n 2 momenttiin perustuen ole matalalla.

Mitä tulee rangaistusseuraamuksen oikeaan suhteeseen teon moitittavuuteen nähden, matkustamisrikoksesta voitaisiin tuomita sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Koska matkustamisrikos olisi kaikkia muita terrorismirikoksia edeltävä valmisteluonteinen teko, sen enimmäisrangaistus olisi alhaisempi kuin muiden terrorismirikosten. Rangaistusasteikon ehdotettua laajuutta puoltaa se, että matkustamisrikokset poikkeaisivat toisistaan erityisesti sen suhteen, minkälaisessa suhteessa ne ovat terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen.

Mitä tulee rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvään rikostunnusmerkistön täsmällisyysvaatimukseen, ehdotettavan rangaistussäännöksen kirjoitustapa noudattaa

rikoslain 34 a luvun säännöksissä omaksuttua kirjoitustapaa, nyt säänneltävän teon ominaispiirteet kuitenkin samalla huomioon ottaen. Suomen rikosoikeudelliselle tekijänvastuulle ominaisesti kansalaisiin rinnastuvina rikoksentekijöinä tulisivat kysymykseen rikoslain 1 luvun 6 §:n 3 momentissa tarkoitetut henkilöt, mikä rangaistussäännöksen tarkkarajaisuuteen liittyvistä syistä mainittaisiin säännöksessä. Tarvittavat säännöksen sanamuodon puitteissa pysyvät rangaistussäännöksen soveltamisalan selvennykset olisivat säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Matkustamisrikos voitaisiin toteuttaa lähtemällä Suomesta. Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Lisäksi oikeus poistua maasta on turvattu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan (SopS 86/1998) 2 artiklassa. Matkustamiskriminalisoinnilla ei sellaisenaan estettäisi henkilöä lähtemästä maasta, vaan säädettäisiin rangaistavaksi lähteminen tai sen yrittäminen tietyssä tarkoituksessa. Seurauksena matkustamisen rangaistavuudesta olisi kylläkin rangaistuksen tuomitsemisen lisäksi mahdollisuus teon edistyttyä matkustamisrikoksen yritykseen rajoittaa pakkokeinolain mukaisilla pakkokeinoilla henkilön liikkumavapautta niin, että hän ei aikomuksensa mukaisesti pääse poistumaan maasta. Passilakia koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 27/2005 vp) on pääteltävissä, että matkustamiseen voidaan maasta lähtemistä estävästi puuttua henkilön tullessa epäillyksi tietyn vakavuustason rikoksesta.

Matkustamisrikoksen rahoittamisen kriminalisoiminen

Terrorismin rahoittamisen kriminalisointivelvoitteita sanamuodoiltaan seuraten päätöslauselma velvoittaa kriminalisoimaan matkustamisrikoksen rahoittamisen. Tämän johdosta edellä todetuin tavoin terrorismin rahoittamista koskevaa rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi niin, että muiden terrorismirikosten rahoittamisen tavoin myös matkustamisrikoksen rahoittaminen rangaistaisiin terrorismin rahoittamisena.

Kun rikoslain 34 luvun 5 §:n 2 momenttia muutettiin luvun säännöksiä viimeksi muutettaessa niin, että terrorismin rahoittamisena on rangaistavaa kaikkien muiden luvussa

rangaistaviksi säädettyjen terrorismirikosten rahoittaminen, perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan (PeVL 26/2014 vp) ottanut yksityiskohtaisesti ottanut mainittuun muutokseen. Yleisesti ottaen rahoittamisrikoksenkin osalta – mukaan lukien nyt ehdotettava muutos – kysymys on elämän sekä henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden suojasta, yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta sekä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja suhteellisuusvaatimuksen noudattamisesta.

Salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot

Poliisilain 5 lukuun ja pakkokeinolain 10 lukuun ehdotettujen muutosten kannalta merkityksellinen on perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 8 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja. Pykälän 1 momentti koskee yksityiselämän ja kotirauhan suojaa ja 2 momentti luottamuksellisen viestinnän suojaa. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa ja oikeudenkäynnissä. Mainitun artiklan mukaan kysymyksessä olevien oikeuksien käyttämiseen voidaan puuttua silloin, kun se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa yleisen turvallisuuden vuoksi tai rikollisuuden estämiseksi.

Perustuslain 10 §:n 3 momentissa mainittua rikosten tutkintaa on tulkittu perustuslakivaliokunnan käytännössä siten, että se käsittää myös sellaiset toimenpiteet, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi edennyt vielä toteutuneen teon asteelle (PeVL 49/2014 vp, s. 3/I sekä siinä yhteydessä viitatut PeVL 19/2008 vp, s. 3–4 ja PeVL 37/2002 vp, s. 3). Tästä vaiheesta on kysymys poliisilain 5 luvun mukaisessa rikosten estämisessä. Viimeisimmän terrorismirikoksia koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella kyseiset rikokset ovat lähtökohtaisesti luonteeltaan momentissa tarkoitettuja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia, joiden poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon

myös arvioitaessa niitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 26/2014 vp, s. 2/I ja 4/II). Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan televalvonnan tuottamat tunnistamistiedot jäävät viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (PeVL 66/2010 vp, s. 7/I). Viimeksi mainittuun liittyy se, että televalvonnan käyttöedellytyksiin ei matkustamisrikoksen kohdalla ehdoteta kuuluvan sen, että teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta.

Nyt poliisilain 5 lukuun ja pakkokeinolain 10 lukuun ehdotettavat lainsäädäntömuutokset vastaisivat niitä, joita tehtiin viimeisimmän terrorismirikoksia koskevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä. Tuolloin säädettiin rangaistaviksi kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terroristiryhmän rahoittaminen. Mainituista rikoksista voidaan tuomita sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta. Perustuslakivaliokunta katsoi muutosten käsittelyn yhteydessä, että rikokset, jotka ehdotettiin lisättäviksi pakkokeinolain ja poliisilain säännöksiin, vastasivat vakavuudeltaan ja luonteeltaan tuolloisissa säännöksissä olleita perusterikoksia eikä ehdotettu sääntely muodostunut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi (PeVL 26/2014 vp, s. 4/II).

Vaikka matkustamisrikoksen enimmäisrangaistus olisi kaksi vuotta vankeutta eli jonkin verran matalampi kuin kouluttautumisella terrorismirikoksen tekemistä varten ja terroristiryhmän rahoittamisella, olennaista on, että poliisilain 5 luvun toimivaltuuksia saisi käyttää rikoksen paljastamisessa sekä sen luvun ja pakkokeinolain 10 luvun nojalla telekuuntelua, peiteltyä tiedonhankintaa ja teknistä kuuntelua matkustamisrikoksen estämisessä ja selvittämisessä nytkin ehdotettavien lainsäädäntömuutosten mukaan vain, kun teon vakavuuden voi arvioida edellyttävän vankeusrangaistusta.

Poliisilain 5 luvun mukaisten salaisten tiedonhankintakeinojen ja pakkokeinolain 10 luvun salaisten pakkokeinojen käytön osalta on lisäksi syytä kiinnittää huomiota siihen, että nyt kysymyksessä olevien salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttöä ohjaavat ja rajoittavat lukuisat muutkin luvuissa olevat säännökset, jotka koskevat esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen noudattamista. Lisäksi poliisilain 5 luvun 2 §:n 2 momentin ja pakkokeinolain 10 luvun 2 §:n 2 momentin mukaan esimerkiksi telekuuntelua ja teknistä kuuntelua saadaan käyttää

vain, jos niillä voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen estämiselle, paljastamiselle tai selvittämiselle.