Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rikoslain 34 a luvun, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta (**HE 93/2016 vp**). Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavaa:

Rikoslakiin ehdotettujen muutosten taustalla on Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston 24.9.2014 hyväksymä päätöslauselma 2178 (2014) (seuraavassa = päätöslauselma), joka on jäsenmaita suoraan velvoittava. Hallituksen esityksellä on tarkoitus toteuttaa nimenomaan päätöslauselman kriminalisointivelvoitteet. HE:ssä on (s. 4) todettu, että samalla tulevat toteutetuiksi terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (SopS 49/2008) 19.5.2015 hyväksytystä lisäpöytäkirjasta aiheutuvat matkustamisrikosta koskevat kriminalisointivelvoitteet. HE:n keskeisin ehdotus on terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen kriminalisointi, ehdotus uudeksi rikoslain 34 a luvun 5 b §:ksi. Seuraavassa olevat huomautukseni koskevatkin nimenomaan sitä.

RL 34 a lukuun siis ehdotettu lisättäväksi seuraavanlainen uusi 5 b §: ”Suomen kansalainen tai häneen 1 luvun 6 §:n 3 momentin nojalla rinnastettava henkilö taikka Suomen alueelta matkustava henkilö, joka matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä 1 – 4, 4 a – 4 c, 5 tai 5 a §:ssä tarkoitetun rikoksen, on tuomittava, jollei teko ole jonkin mainitun pykälän mukaan rangaistava, *matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Yritys on rangaistava.”

Jos uusi RL 34 a:5 b säädetään jokseenkin HE:ssä ehdotetuin tavoin, sen seurauksena olisi johdonmukaista muuttaa terrorismin rahoittamista koskevan RL 34 a luvun 5 §:n 2 momenttia HE:ssä ehdotetulla tavalla. Siitä ei ole tarpeen lausua enempää.

HE:ssä on (s. 16 – 17) todettu päätöslauselman 6 ponsikappaleen a kohdan edellyttävän, että jäsenvaltion on kriminalisoitava kansalaisensa matkustaminen siitä riippumatta, alkaako hänen matkansa kyseisen jäsenvaltion alueelta. Muiden henkilöiden osalta kriminalisoinnin tulee koskea jäsenvaltion alueelta matkustavia henkilöitä. Matkustuksen kohteena olevan valtion puolestaan täytyy olla muu kuin valtio, jonka kansalainen matkustaja on tai jossa hän pysyvästi asuu. Kriminalisointivelvoitteen ulkopuolelle on todettu siten jäävän esimerkiksi tapaukset, joissa Suomessa pysyvästi asuva henkilö aloittaa matkansa Suomen ulkopuolelta taikka joissa Suomen kansalainen tai Suomessa pysyvästi asuva henkilö palaa terrorismirikoksen tekemistä varten Suomeen.

HE:ssä on (s. 22 – 23) todettu, että YK:n jäsenvaltio voi halutessaan kriminalisoida matkustamisen ponsikappaleen a kohdan edellyttämää laajemminkin. HE:ssä onkin perusteltu kriminalisoinnin ulottamista koskemaan myös Suomessa pysyvästi asuvia henkilöitä. Kannatan tätä laajennusta esitysluonnoksesta ilmenevin perustein.

Epätyydyttävänä pidän kuitenkin sitä, että rajaukset jättävät kriminalisoinnin ulkopuolelle kotimaansa palaavat henkilöt. HE:ssä on (s. 14 – 15) selostettu lyhyesti EU:n direktiiviehdotusta, johon sisältyvä kriminalisointivelvoite kattaisi myös matkustamisen rikoksentekijän kansalaisuus- tai asuinvaltioon. Tämäkin, vaikka kyse on vasta ehdotuksesta, jonka lopullisesta muodosta ei ole varmuutta, puoltaa kriminalisoinnin laajennusta. Jos se toteutettaisiin täs-

sä vaiheessa, voitaisiin jopa välttyä lain uudelta muuttamistarpeelta direktiivin tultua hyväksytyksi.

Suomen perustuslain 9.3 §:ssä kyllä säädetään, että Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Ehdotetun kriminalisoinnin ulottaminen kotimaahansa palaavaan Suomen kansalaiseen ei olisi ristiriidassa tämän säännöksen kanssa: sillä ei estettäisi häntä palaamasta Suomeen eikä Suomeen palaaminen sellaisenaan olisi rikos, vaan rangaistavaa olisi nimenomaan se, että hän palaa Suomeen tehdäkseen terrorismirikoksen. Kiinnitän huomiota siihen, että ehdotetun RL 34 a:5 b:n mukaan rangaistavuuden edellytyksenä ei olisi, että aiottu terrorismirikos todella tehdään.

Suomen kannalta suurin merkitys kriminalisoinnin ulottamisella kattamaan myös rikoksentekijän matkustaminen kansalaisuus- tai asuinvaltioonsa olisi siinä, että RL 34 a:5 b tulisi koskemaan myös sotatoimialueilta Suomeen palaavia: yleisestihän pidetään Suomeen kohdistuvan terrorismiuhan kannalta suurimpana riskinä henkilöitä, jotka ovat osallistuneet taisteluihin konfliktialueilla, ensisijaisesti Syyriassa, ja erityisesti terroristijärjestö ISIS:in joukoissa. On tietysti selvää, että vaikka epäiltäisiin asianomaisen palaajan osallistuneen sanotunlaisiin taisteluihin, ei aina ole riittäviä perusteita katsoa hänen palaavan Suomeen tehdäkseen terrorismirikoksen. Mutta silloin, kun riittävä näyttö sellaisesta tarkoituksesta on, pitäisi olla mahdollisuus puuttua asiaan myös rikosoikeudellisesti.

Voimassa olevan RL 1:7.3:n mukaan Suomen lakia sovelletaan tekopaikan laista riippumatta muun muassa Suomen ulkopuolella tehtyyn RL 34 a luvussa tarkoitettuun rikokseen. Jollei toisin säädetä, myös nyt ehdotettu kriminalisointi tulisi kuulumaan tämän säännöksen piiriin eli matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten olisi niin sanottu kansainvälinen rikos, niin kuin epäilemättä pitääkin olla.

Ehdotettu RL 34 a:5 b on kuitenkin poikkeuksellinen sikäli, että siinä säädettäisiin sellaisista tekijää ja tekopaikkaa koskevista rajauksista, jotka yleensä muuten määräytyvät Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevan RL 1 luvun säännösten perusteella. Kuten HE:ssä on (s. 25) todettu, RL 1 luvun säännökset voivat tulla sovellettaviksi vain tunnusmerkistön asettamissa rajoissa. Toisin sanoen, vaikka rikos on ns. kansainvälinen rikos, sen täytyy olla Suomen lain mukaan rangaistava, ja HE:ssä kriminalisoitavaksi ehdotettu teko olisi rangaistava Suomen lain mukaan vain, jos tekijä on Suomen kansalainen tai RL 1:6.3:ssa tarkoitettu henkilö

taikka jos tekijä on matkustanut Suomesta muuhun kuin kansalaisuus- tai asuinvaltioonsa. Jos sellainen ulkomaalainen, joka ehdotuksen mukaan ei rinnastuisi Suomen kansalaiseen, matkustaisi ulkomailta Suomeen tehdäkseen täällä terrorismirikoksen, hänen tekonsa ei olisi ehdotuksen mukaan Suomen lain mukaan rangaistava. Näin hänen tekoaan ei voitaisi tuomita Suomessa Suomen lain mukaan, riippumatta siitä, olisiko teko rangaistava vai ei sen maan lain mukaan, josta asianomainen lähti matkalle. Kriminalisointiin on siten jäämässä melkoisia aukkoja, jotka ovat paitsi epätarkoituksenmukaisia myös kyseenalaisia yhdenvertaisuuden kannalta.

Katson siis, että kriminalisointi olisi laajennettava koskemaan ainakin Suomeen palaavia Suomen kansalaisia ja heihin RL 1:6.3:n mukaan rinnastettavia henkilöitä, vaikka päätöslauselma ei sitä edellytäkään. Tällaisenkin muutoksen jälkeen kriminalisointiin jäisi vielä mm. edellisessä kappaleessa tarkoittamiani ulkomaalaisia koskeva aukko. HE:ssä on (s.22) pitäydytty mahdollisimman tarkkaan päätöslauselman edellyttämässä kriminalisoinnin ulottuvuudessa perusteluin, että kyse on luonteeltaan poikkeuksellisesta kriminalisoinnista sen ulottaessa rangaistavuuden terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä edeltävään vaiheeseen, joka matkustamistarkoituksesta riippuen voi olla hyvinkin varhainen. HE:ssä omaksutun kannan perustelut ovat mielestäni riittämättömät. Valitettavasti HE:ssä ei ole tuotu esille, miksi päätöslauselma on rajattu kyseisellä tavalla.

Matkustamisen merkityssisällöstä HE:n yksityiskohtaisissa perusteluissa on (s. 35) todettu, että Suomen kansalaisen ja häneen RL 1:6.3:n nojalla rinnastettavan henkilön osalta säännöksen soveltamisalaan kuuluisivat matkat niiden lähtövaltiosta riippumatta. Muiden osalta matkan tulisi HE:n mukaan alkaa Suomesta. HE:n mukaan rangaistavaksi ei tulisi pelkästään matkustusvälineen vaihtaminen Suomen alueella. Näin ollen rangaistavaksi ei ole tarkoitettu myöskään sitä, että toisesta valtiosta matkan aloittanut kulkee Suomen kautta matkustusvälinettä vaihtamatta. Pidän näitä rajauksia epätarkoituksenmukaisina. Ehdotetun sanamuodon (”Suomen alueelta matkustava henkilö”) normaalisti ymmärrettyyn piiriin mahtuu myös kauttakulku Suomen kautta. Se on yhtä moitittavaa ja vaarallista kuin matkan aloittaminen Suomesta, ja kauttakulkukin on voitava keskeyttää.

Ehdotettu matkustusrikos olisi valmistelutyyppinen rikos, joten sen yrityksen säätäminen rangaistavaksi vaikuttaa periaatteessa oudolta ja näyttää ulottavan rangaistusvastuun varsin varhaiseen vaiheeseen. Näin on asianlaita etenkin ääritapauksessa, jossa matkustajan tarkoituksena on RL 34 a luvun 2 §:ssä rangaistavaksi säädetty terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu. Rangaistavaksi tulisi siten myös esimerkiksi yrittäminen matkustaa Suomesta toiseen maahan tarkoituksin siellä valmistella terroristisessa tarkoituksessa tehtävää rikosta. HE:ssä (s. 23 – 24) esitetyin perustein olen kuitenkin siinä esitetyllä kannalla, jonka mukaan matkustusrikoksen tarkoituksena voisi olla minkä tahansa muun RL 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyn terrorismirikoksen tekeminen. Edellä esille ottamalleni periaatteelliselle ”outoudelle” ei ole syytä antaa liian suurta painoa. Sanotunlainenkin teko (matkustamisen yritys minkä tahansa muun terrorismirikoksen tekemistarkoituksessa) on moitittava teko, eikä sen kriminalisoiminen rajoita ihmisten liikkumis- ja toimintavapautta tavalla, jota ei voitaisi pitää hyväksyttävänä. Sitä paitsi päätöslauselma edellyttää myös yrityksen kriminalisoimista. Kuten HE:ssä on (s. 23) perustuslakivaliokunnan kantaan (PeVL 26/2014) viitaten todettu, 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.

Itse asiassa monilta tarpeettomilta ongelmilta vältyttäisiin, jos matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten lisättäisiin uudeksi tekotavaksi terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen valmistelua koskevaan RL 34 a luvun 2 §:ään. Siinä tekijä on ilmaistu kattavalla sanalla ”joka”, jonka tyyppisellä ilmaisulla vältyttäisiin edellä mainituilta ongelmilta suhteessa RL 1 luvun 7.3 §:ään. Niin ikään voitaisiin välttää ongelmat liittyen siihen, mistä matkan tulee alkaa ja missä terrorismirikos on aiottu tehtäväksi. HE:n mukaanhan matkustamisen kohteen tulisi olla ”valtio”.

Koska ei olisi käsitteellisesti luonnollista kriminalisoida valmistelurikoksen piiriin kuuluvan teon yritystä erikseen, matkustamisen yritys olisi syytä rinnastaa suoraan matkustamiseen.

Jos, niin kuin HE:ssä on ehdotettu, matkustamisrikoksen tarkoituksena voisi olla minkä tahansa muun terrorismirikoksen tekeminen, kaavailemaani uutta valmistelurikoksen tekota-

paa ei voitaisi sijoitta uudeksi 4 kohdaksi nykyisen RL 34 a:2:n rajatun johdantolauseen alle, vaan siitä tulisi muodostaa uusi 2 momentti esimerkiksi seuraavaan tapaan: ”Terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen valmistelusta tuomitaan myös se, joka matkustaa tai yrittää matkustaa tiettyyn kohteeseen tehdäkseen siellä 1 momentissa taikka 3 – 4, 4 a – 4 c, 5 tai 5 a §:ssä tarkoitetun rikoksen, jollei teko ole jonkin mainitun pykälän mukaan rangaistava.”

Tässä edellä kaavailemani säännös ulottaisi kriminalisoinnin huomattavasti laajemmalle kuin mitä päätöslauselma edellyttää.

Turussa 6.9.2016

Pekka Viljanen

rikos- ja prosessioikeuden professori, OTT, VT