OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Janne Kanerva

12.9.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Otsikkoasian osalta oikeusministeriö toteaa kunnioittavasti seuraavan:

Esityksessä ehdotettavat lainsäädäntömuutokset

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.

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.

Lainsäädäntömuutosten tausta

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, mutta antaa sanamuotonsa rajoissa sijaa kansalliselle liikkumavaralle. Hallituksen esityksessä esitetyn arvion mukaan Suomen rikoslainsäädäntö ei nykyisellään täytä päätöslauselman asettamia vaatimuksia.

Matkustamisrikoksen tarkoittama toiminta on myös käytännössä merkityksellistä Suomen kannalta, koska täällä asuvia henkilöitä matkustaa kriisialueille osallistuakseen terroristijärjestöjen toimintaan. Matkustamisrikoksen rangaistavaksi säätämisen edellytyksiä arvioitaessa on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan kannanotot, joista ilmenee, että terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet (PeVL 26/2014 vp, s. 2/I).

Hallituksen esityksellä toteutetaan nimenomaan päätöslauselman kriminalisointivelvoitteet. Samalla tulevat toteutetuiksi matkustamisrikosta ja sen rahoittamista koskevat kriminalisointivelvoitteet, jotka sisältyvät lisäpöytäkirjaan, joka viime vuonna tehtiin terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (SopS 49/2008). Suomi on allekirjoittanut lisäpöytäkirjan 18 päivänä toukokuuta 2016.

Euroopan komissio on 2 päivänä joulukuuta 2015 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi terrorismin torjumisesta ja terrorismin torjumisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta. Tällä hetkellä ehdotuksen käsittely on kesken unionin toimielimissä. Direktiiviehdotusta koskeva valtioneuvoston kirjelmä ja sen jatkokirje ovat olleet eduskunnan käsiteltävinä (U 22/2015 vp). Myös direktiiviin on tulossa matkustamisrikosta koskeva kriminalisointivelvoite, mutta sen lopullinen sisältö ilmenee vasta neuvottelujen päättyessä. Lakivaliokunta on edellyttänyt (LaVL 1/2016 vp, s. 5), että eduskuntaa informoidaan asiasta uudelleen, kun Suomen kanta täsmentyy ja ennen kuin asiasta lopullisesti päätetään. Matkustamiskriminalisoinnin sisältöä joudutaan tarvittaessa tarkastelemaan uudelleen direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä.

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 seuraavan yksityiselämän, kotirauhan ja luottamuksellisen viestinnän suojan. Muille terrorismirikoksille ominaisesti matkustamisrikoksen koh-

dalla korostuisi teon tarkoituksen selvittäminen, mihin liittyy tarvittavien ja oikeasuhtaisten tiedonhankintakeinojen antaminen rikoksia estäville, paljastaville ja selvittäville viranomaisille.

Esityksen yksityiskohtia ja eräitä muita huomioon otettavia seikkoja

Suomen rikoslain soveltamiselle tyypillisesti matkustamisrikoksen tekijöinä tulisivat kysymykseen myös rikoslain 1 luvun 6 §:n 3 momentissa tarkoitetut Suomen kansalaisiin rinnastettavat henkilöt, esimerkiksi täällä pysyvästi asuvat, vaikka päätöslauselma ei siihen velvoitakaan. Matkustamisrikoksen voisi tehdä kaikkien rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädettyjen terrorismirikosten tekemiseksi, vaikka päätöslauselman voidaan tulkita edellyttävän vain sitä, että rangaistavuuden piiriin tulee kuulua matkustaminen tiettyjen terrorismirikosten (terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu, koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten) tekemistä varten. Terrorismirikosten välille ei voida tehdä mainittavaa eroa sen suhteen, millä tavalla ne edistävät terroristisessa tarkoituksessa tehtyä rikosta, tai rikosten vakavuuden suhteen.

Perustuslain 8 §:ssä ilmaistuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyy se, että tunnusmerkistön on oltava riittävän täsmällisesti ilmaistu. Säännöksen sanamuodon perusteella on oltava ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (esimerkiksi PeVL 26/2002 vp, s. 2/I). Ehdotettavan rangaistussäännöksen kirjoitustapa noudattaa rikoslain 34 a luvun säännöksissä omaksuttua kirjoitustapaa, nyt säänneltävän teon ominaispiirteet kuitenkin samalla huomioon ottaen. Säännöksen sanamuodon puitteissa pysyvät rangaistussäännöksen soveltamisalan tarvittavat selvennykset ovat säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

Matkustamisrikoksen rangaistusasteikko suhteutettaisiin muiden terrorismirikosten asteikkoihin ottaen erityisesti huomioon matkustamisrikoksen luonne noita muita rikoksia edistävänä valmisteluluonteisena rikoksena. Muiden terrorismirikosten matalin enimmäisrangaistusrangaistus on kolme vuotta vankeutta. Matkustamisrikoksesta tulisi

myös voida tuomita sakkorangaistus, joka voidaan tuomita eräistä matkustamisrikoksen tarkoituksena olevista terrorismirikoksistakin. Rikoksen vähimmäisrangaistuksen osalta on otettava huomioon se, että matkustamisrikos voisi olla varsin etäisessä suhteessa rikoslain 34 a luvun 1 §:n mukaiseen terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen. Nyt ehdotettava rangaistusasteikko kuuluu rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä vakiintuneisiin asteikkoihin.

Päätöslauselma velvoittaa myös kriminalisoimaan matkustamisrikoksen yrityksen. Valmistelutyyppisen rikoksen yrityksen säätäminen rangaistavaksi on poikkeuksellista. Muista kansainvälisistä velvoitteista johtuen terrorismirikoksia koskevassa rikoslain 34 a luvussa on jo jouduttu tietyssä laajuudessa omaksumaan tiettyjen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä edistävien terrorismirikosten yrityksen rangaistavuus. Yrityksen rangaistavaksi säätämisen osalta on tässä tapauksessa myös otettava huomioon rikosoikeuden yleisten oppien uudistamisen yhteydessä tehtyjen linjausten (HE 44/2002 vp, s. 132/I) mukaisesti se, että matkustamisrikos ei olisi enimmäisrangaistuksensa perusteella vähäinen rikos ja että matkustamiseen liittyvä toiminta on vaihe vaiheelta etenevänä tavallisesti jaettavissa osatekoihin. Rikoksen yrityksen alaraja ei ole rikoslain 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan matala, vaan edellyttää vaaraa rikoksen täyttymisestä.

Terrorismin rahoittamisen kansainvälisiä kriminalisointivelvoitteita sanamuodoiltaan seuraten päätöslauselma velvoittaa kriminalisoimaan matkustamisrikoksen rahoittamisen. Rikoslain 34 luvun 5 §:n 2 momenttia on jo vuoden 2015 alusta muutettu niin, että terrorismin rahoittamista on muiden terrorismirikosten rahoittaminen. Matkustamisrikoksen rahoittamisen rangaistavaksi säätämisen toteuttaminen momenttia täydentämällä olisi johdonmukaista jatkoa aikaisemmin toteutetulle muutokselle. Päätöslauselma edellyttää myös matkustamisrikoksen edistämisen säätämistä rangaistavaksi, mutta tämä velvoite jo toteutuu rikoslain 5 luvun 6 §:ssä säädetyn avunannon rangaistavuuden kautta.

Mitä tulee matkustamisrikoksen estämistä ja paljastamista koskeviin poliisilain 5 luvun salaisiin tiedonhankintakeinoihin ja matkustamisrikoksen selvittämistä koskeviin pakko-

keinolain 10 luvun salaisiin pakkokeinoihin, myös tässä yhteydessä on perusteltua omaksua lainsäädäntöratkaisu, jota käytettiin muutama vuosi sitten muutettaessa terrorismirikoksia koskevia rangaistusäännöksiä. Tuolloin tehdyillä lainsäädäntömuutoksilla mahdollisuus käyttää muitakin kuin enimmäisrangaistuksesta johtuvia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinoja kytkettiin siihen, että teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta. Tämä ei kuitenkaan koskenut televalvontaa, joka perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön perusteella ei koske luottamuksellisen viestinnän ydinaluetta.

Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten tavoitteena on, paitsi rikoslain 34 a lukuun tehtävien muutosten osalta toteuttaa päätöslauselman kriminalisointivelvoitteet, estää terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia ja niiden tekemistä edistäviä rikoksia. Rikosten estämisnäkökohta korostuisi sitä kautta, että jo matkustamisrikoksen yritys olisi rangaistava ja että lainsäädäntömuutosten mahdollistamalla tavalla poliisin käytettävissä olisivat salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot matkustamisrikoksen estämistä, paljastamista ja selvittämistä varten.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että matkustamisrikoksen ja sen rahoittamisen säätämisestä rangaistavaksi ei voida olettaa aiheutuvan merkittäviä esitutkintaviranomaisten ja muiden asian käsittelyyn osallistuvien viranomaisten henkilöstön lisäämiseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia. Tämä perustuu arvioon siitä, että säännösten soveltamistilanteita ei voida arvioida tulevan paljon. Jo hallituksen esityksen luonnokseen sisältynyttä vastaavaa vaikutusarviointia ei asetettu kyseenalaiseksi lausuntokierroksella, joskin Suomen tuomariliitto ry:n lausunnossa kiinnitettiin yleisesti huomiota tarpeeseen huolehtia rikosten tutkinnan ja käsittelyn riittävistä resursseista.

Hallituksen esityksen taustalla ovat toukokuussa 2015 julkaistu lausuntokierroksella ollut oikeusministeriön arviomuistio ja siihen osittain perustunut maalis-huhtikuussa 2016 lausuntokierroksella ollut hallituksen esityksen luonnos. Lausuntokierroksista erityisesti jälkimmäisen palautetta voi luonnehtia myönteiseksi.

Lakien on tarkoitus tulla voimaan mahdollisimman pian niiden hyväksymisen ja vahvistamisen jälkeen.