EDUSKUNNAN LAKIVALIOKUNNALLE

Viite: lausuntopyyntö HE 93/2016 vp

Asia: Matkustaminen terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa ja sen yrittäminen

Pyydettynä lausuntona Turun hovioikeus esittää seuraavaa:

1. Kriminalisoinnin lähtökohdat:

YK:n turvaneuvoston päätöslauselma 2178(2014) asettaa Suomelle terrorismin torjuntaa liittyvän kriminalisointivelvoitteen. Sääntelyn tarpeen harkintaan liittyy myös Euroopan neuvoston terrorisminehkäisyä koskevan yleissopimuksen (SopS 48-49/2008) 19.5.2015 hyväksytty lisäpöytäkirja. Keskeinen hallituksen esityksen ehdotus on ***uusi RL 34 a luvun 5 b §***, jossa kriminalisoitaisiin ***matkustaminen ja sen yrittäminen terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa***. Tässä lausunnossa keskitytään ehdotettuun matkustamisen ja sen yrittämisen kriminalisointiin.

Edellä mainitun lisäpöytäkirjan 4 artiklan 2 kohdassa valtioita ohjataan toteuttamaan matkustamisen kriminalisointi perustuslaillisten periaatteiden (”constitutional principles”) mukaisesti. Suomen osalta lähtökohtana on tällöin perustuslain (PL) 9.2 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Lisäksi PL 9.3 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Matkustamisessa ja kotimaahan palaamisessa on kysymys keskeisestä yksilön perusoikeudesta, johon voidaan lailla säätää vain ***välttämättömiä*** rajoituksia.

Terrorismirikoksiin liittyviä kriminalisointeja tarkasteltiin laajasti perustuslakivaliokunnassa vuonna 2014. Tuolloin valiokunta toi esille ne yleiset edellytykset, jotka perusoikeuden rajoittamisen tulee täyttää (PeVL 26/2014 vp.). Tällaisten rajoitusten tulee olla säännelty laissa riittävän ***täsmällisesti***. Lisäksi rajoitusten tulee olla ***hyväksyttäviä*** **ja** ***oikeasuhtaisia*****.** Samanlaisia edellytyksiä matkustamisoikeuden käytön rajoittamiselle asetetaan Suomea sitovissa ihmisoikeusmääräyksissä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 kohdan mukaan jokainen on vapaa lähtemään maasta. Saman artiklan 3 kohdan mukaan tämän oikeuden rajoitusten tulee perustua lakiin ja olla välttämättömiä.

2. Kriminalisoinnin hyväksyttävyys ja välttämättömyys

Kriminalisointeja ja perusoikeusrajoituksia harkittaessa lähtökohtana on, että ne *tulee rajata niin suppeiksi kuin mahdollista.* Matkustamisen rajoitukset eivät saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla sinänsä oleva hyväksyttävä yhteiskunnallinen intressi edistää yleistä turvallisuutta. Tämän lähtökohdan merkitys korostuu ehdotetun kriminalisoinnin kohdalla, koska siinä tulisi olemaan kysymys meillä ***uudenlaisesta pääteosta (terrorismirikos) etäisen rikollisen teon ”esivaiheen” kriminalisoinnista.***

Kriminalisoinnin laajuutta harkittaessa on viime kädessä kysymys yleisen turvallisuuden ja yksilön vapauksien välillä tehtävästä punninnasta. Uuden lainsäädännön hyväksyttävyyttä harkittaessa tulee kysyä, millainen konkreettinen riski henkilön matkustaminen ulkomaille tosiasiallisesti on yleiselle turvallisuudelle? Hallituksen esityksessä oikein todetaan, että kriminalisointivelvoitteet huomioon ottaen uutta tunnusmerkistöä olisi päärikosten osalta mahdollista enemmän rajata, kuin mitä lopulta esitetään (HE s. 23-24). Matkustaminen ja sen yrittäminen voitaisiin rajata rangaistavaksi vain RL 34 a luvun 1, 2, 4a ja 4 b §:ssä tarkoitettuihin rikoksiin liittyen. Mikäli nämä kriminalisoinnit osoittautuisivat liian suppeiksi, kriminalisoinnin alaa olisi mahdollista myöhemmin laajentaa. Hallituksen esityksessä (s. 24) toisaalta kuitenkin tuodaan esille myös näkökohtia, jotka puoltavat hallituksen esityksessä valittua laajempaa kriminalisointia.

Suomea koskevien kansainvälisten velvoitteiden lisäksi on otettava huomioon kriminalisoinnin kansallinen tarve (*välttämättömyys*). Voitaneen hyväksyä se hallituksen esityksessä esitetty näkemys, että terroristisessa

tarkoituksessa tapahtuneen ulkomaille matkustamisen jälkeen ja matkustajan palatessa takaisin Suomeen, riski tehdä terroristisia tekoja Suomessa voi kasvaa. Hallituksen esityksessä (s. 15-16) on selostettu Suomesta konfliktialueille tapahtunutta matkustamista. Esityksessä todetun perusteella kriminalisoinnille vaikuttaisi olevan tosiasiallinen tarve.

3. Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä (rikosoikeudellinen laillisuusperiaate). Säännöksen sanamuodon perusteella tulisi olla ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 26/2006 vp, s. 2). Tässä tapauksessa sääntelyn tarkkuuden merkitys korostuu, koska kysymys olisi uudentyyppisestä rikosoikeudellisesta lainsäädännöstä.

Hallituksen esityksen mukaan rangaistavaa olisi matkustaminen toiseen valtioon siinä tarkoituksessa, että henkilö tekee siellä terrorismirikoksen (pääteko). Pääteon toteutuminen ei olisi rangaistavuuden edellytys. Kuten hallituksen esityksessä aiheellisesti todetaan, päärikoksen on kuitenkin oltava riittävästi yksilöitävissä (HE s. 36). Siitä on myös pystyttävä esittämään oikeudenkäynnissä selvitys.

Hallituksen esityksessä todetaan, että matkustusrikos täyttyisi matkustajan saapuessa kohdevaltioon (HE s. 37). Matkan aikana kysymys olisi vielä yritysvaiheessa olevasta teosta. RL 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan teko on edennyt rikoksen yritykseksi, kun tekijä on aloittanut rikoksen tekemisen ja saanut aikaan vaaran rikoksen täyttymisestä. Hallituksen esityksen mukaan (s. 38) teko on edennyt yritysvaiheeseen ”matkan alkaessa”. Koska matkustamisen yrittämisen rangaistavuus ulottaa rangaistavuuden hyvin varhaiseen vaiheeseen, on ”matkan aloittaminen” pystyttävä päättelemään joistakin konkreettisista seikoista. Näiltä osin hallituksen esityksen pohdinta (s. 38) on tärkeää ja siihen voidaan yhtyä. Se selventää osaltaan lainsäätäjän tarkoitusta ja rangaistavuuden alaa.

4. Käytännön oikeudenhoito ja reaaliset argumentit

Kriminalisointeja harkittaessa on otettava huomioon käytännön oikeudenhoitoon liittyvät näkökohdat. Ei ole tarkoituksenmukaista eikä järkevää säätää rangaistavaksi tekoja, joiden rikkomista ei voida valvoa ja joiden tekijöitä ei saada vastuuseen. Yksinomaan täytetyn matkustamisrikoksen rankaiseminen Suomessa voisi käytännössä edellyttää, että tekijä palaa takaisin Suomeen. Näytön hankkiminen ulkomailta oikeusaputeitse voisi kuitenkin osoittautua haastavaksi. Senkin vuoksi on perusteltua, että jo matkustamisen yrittäminen säädettäisiin rangaistavaksi.

Matkustamista yrittävän vapauteen on tarvittaessa voitava kohdistaa pakkokeinoja. Oikeus pakkokeinojen käyttöön määräytyy rikoksen rangaistusasteikon perusteella. Esitettyä rangaistusasteikkoa onkin pidettävä perusteltuna. Lisäksi on tärkeää, että jo yrityksen asteelle edenneen rikoksen selvittämiseen voidaan käyttää riittäviä salaisia pakko- ja tiedonhankintakeinoja. Sen vuoksi esitetty kriminalisointi on perusteltua mainita pakkokeino- ja poliisilaissa rikoksena, jonka selvittämiseen voidaan käyttää sanottuja keinoja.

5. Yhteenveto

Ehdotettuun sääntelyyn ei liity sellaista, joka käytännön oikeudenhoidon näkökulmasta olisi esteenä sen asianmukaiselle soveltamiselle.

Turussa 26.9.2016.

Hovioikeuden presidentti Kenneth Nygård

Lausunnon on laatinut hovioikeudenneuvos Pekka Määttä.