OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Janne Kanerva

9.4.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAEIKSI RIKOSLAIN, PAKKOKEINOLAIN 10 LUVUN JA POLIISILAIN 5 LUVUN MUUTTAMISESTA (HE 30/2018 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

1. Hallituksen esityksen tausta

Esityksessä ehdotetaan rikoslakiin (39/1889) muutoksia, jotka johtuvat terrorismin torjumisesta sekä neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta sekä neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta tehdystä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivistä (EU) 2017/541 (jäljempänä ”direktiivi”). Rikoslainsäädäntöön tehtäviin muutoksiin liittyen ehdotetaan tehtäväksi muutoksia pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun salaisia pakkokeinoja koskeviin säännöksiin ja poliisilain (872/2011) 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja koskeviin säännöksiin. Direktiivin 28 artiklan 1 kohdan mukaan direktiivistä aiheutuvien lainsäädäntömuutosten on tultava voimaan viimeistään 8.9.2018.

Direktiivissä on rikosoikeudellisten ja rikosten tutkintakeinoja koskevien säännösten lisäksi korvattavaan vuoden 2002 puitepäätökseen verrattuna uutta sääntelyä esimerkiksi terrorismirikoksen tekemiseen julkisesti yllyttävän internetin sisällön vastaisista toimista (21 artikla) ja jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (22 artikla) sekä puitepäätöstä laajemmat ja yksityiskohtaisemmat säännökset terrorismin uhrien suojelusta, auttamisesta ja oikeuksista (24−26 artikla). Näiden säännösten ei ole katsottu edellyttävän lainsäädäntömuutoksia.

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

Hallituksen esityksen taustalla on oikeusministeriön asettaman työryhmän 8.11.2017 luovutettu yksimielinen mietintö (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 56/2017). Mietintö oli lausuntokierroksella, josta on laadittu 9.3.2018 julkaistu tiivistelmä (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2018). Lausuntokierroksen jälkeisessä jatkovalmistelussa on tehty joitakin muutoksia työryhmämietinnössä ehdotettuihin verrattuna. Merkittäviltä osin esityksen ehdotukset vastaavat jo mietintöön sisältyneitä ehdotuksia.

2. Rikoslainsäädäntöön ehdotettavat muutokset

Terrorismirikoksiin liittyvät tietyt ryöstö-, kiristys- ja väärennysrikokset ehdotetaan säädettäviksi kansainvälisiksi rikoksiksi, oikeushenkilön rangaistusvastuuta myös laajennettaisiin niiden osalta (rikoslain 1 luvun 7 §:n 3 momentti ja 34 a luvun 8 §:n 2 momentti). Kemiallisen aseen kiellon rikkomista, biologisen aseen kiellon rikkomista ja ydinräjähderikosta koskevia rangaistussäännöksiä ehdotetaan täydennettäviksi uusilla tekotavoilla (rikoslain 11 luvun 8 ja 9 § sekä 34 luvun 6 §).

Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevia rikoslain 34 a luvun 1 §:n säännöksiä muutettaisiin ensinnäkin niin, että teon olisi oltava omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle. ”Maan” asemesta laissa mainitaan nykyisin ”valtio”. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevia säännöksiä muutettaisiin myös niin, että sellaisessa tarkoituksessa tehtyinä törkeän datavahingonteon, törkeän tietoliikenteen häirinnän ja törkeän tietojärjestelmän häirinnän eräät tekotavat katsottaisiin terroristisessa tarkoituksessa tehdyiksi rikoksiksi. Kysymyksessä olevat tietoverkkorikokset ovat laajamittaisia, erityisen tuntuvaa haittaa tai taloudellista vahinkoa aiheuttavia taikka yhteiskunnan tärkeän toiminnan vaarantavia tekoja. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyinä näistä rikoksista tuomittaisiin vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään seitsemän vuotta.

Lisäksi rangaistavaksi säädettäisiin terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos (rikoslain 34 a luvun uusi 1 a §), josta tuomittaisiin vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksaksi vuodeksi. Radiologisella aseella tarkoitetaan tässä yhteydessä radioaktiivisen aineen käsittelyyn liittyvää laitetta, josta säteilyn päästäminen voi aiheuttaa kuoleman tai vakavan terveyden vaarantumisen taikka huomattavaa vahinkoa omaisuudelle tai ympäristölle.

Terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua, terroristiryhmän johtamista, terroristiryhmän toiminnan edistämistä, koulutuksen antamista terrorismirikoksen tekemistä varten, kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten, värväystä terrorismirikoksen tekemiseen, terrorismin rahoittamista ja matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevia rangaistussäännöksiä sekä terroristiryhmän määritelmää ja oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi niin, että huomioon tulevat otetuiksi terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevat vakaviin tietoverkkorikoksiin liittyvät muutokset ja terroristisessa tarkoituksessa tehdyn radiologista asetta koskevan rikoksen säätäminen rangaistavaksi. Terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua koskevaa rikoslain 34 a luvun 2 §:n säännöstä muutettaisiin lisäksi niin, että rangaistavaksi tulee myös 1 §:n 1 momentin 1

kohdassa tarkoitetun rikoksen valmistelu, mikä liittyy erityisesti direktiivin terroristiryhmän johtamista koskeviin velvoitteisiin.

Kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevaa rikoslain 34 a luvun 4 b §:n säännöstä ehdotetaan muutettavaksi lisäksi niin, että rangaistavuuden piiriin tulee myös ns. itsekouluttautuminen. Tämä toteutettaisiin poistamalla pykälästä ”4 a §:ssä tarkoitetulla tavalla”, joka nykyisin viittaa koulutuksen tapahtumiseen toisen henkilön ohjauksessa. Lisäksi kouluttautumisen tarkoituksena voisi jatkossa olla myös terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun tekeminen.

Matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevia rikoslain 34 a luvun 5 b §:n säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi niin, että nykyiset pykälän 1 momentissa olevat tekijään ja matkustamisen kohteeseen liittyvät rajaukset poistuvat. Tekoon syyllistyisi se, joka matkustaa toiseen valtioon tehdäkseen siellä terrorismirikoksen. Tämä tarkoittaisi sitä, että rangaistusvastuun piiriin tulisivat myös sellaiset henkilöt, jotka palaavat tai muuten matkustavat Suomeen tehdäkseen täällä terrorismirikoksen.

Rikoslain 34 a luvun uudessa 5 c §:ssä säädettäisiin rangaistavaksi terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen, josta tuomittaisiin sakkoa tai enintään yksi vuosi vankeutta. Sellaisen edistämisen rahoittaminen tulisi rangaistavaksi terrorismin rahoittamisena (rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentti).

Vaikka rikoslakiin ehdotettavat muutokset seuraavat direktiivin vaatimuksista, niille on löydettävissä myös itsenäiset perusteet lähtien terrorismirikosten vakavasta ja vahingollisesta luonteesta sekä terrori-iskujen tekemiseen liittyvistä tyypillisistä valmistelutoimista. Useilla rangaistavan käyttäytymisen alaa laajentavilla muutoksilla ehkäistäisiin kaiken terroristisen toiminnan taustalla olevien terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten, erityisesti terrori-iskujen tekemistä.

Itsekouluttautuminen voi edistää terrorismirikoksen tekemistä vähintäänkin samalla tavalla kuin toiselta henkilöltä saatava koulutus. Varsinkin tietoteknisen kehityksen myötä itsekouluttautumisen merkitys on korostunut. Kouluttautumisen tarkoitus huomioon ottaen näissä tilanteissa voidaan olla jo usein hyvin lähellä terrori-iskun tekemistä. Itsekouluttautumisen osalta hallituksen esityksen valmistelussa on otettu huomioon ne näkökohdat, jotka perustuslakivaliokunta nosti esiin nykyisen kouluttautumista koskevan säännöksen säätämisen yhteydessä ja jotka koskevat rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, teon tahallista luonnetta ja sitä, että kysymys on oman rikollisen toiminnan rangaistavaksi säädettävästä esivaiheesta (PeVL 26/2014 vp, s. 2/II ja 3/I).

Itsekouluttautumisen osalta rikosvastuu edellyttäisi sitä, että näytetään toteen kouluttautumisen tekeminen nimenomaan terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tavoitteena olevan teon täytyy olla konkreettinen, riittävällä tavalla yksilöity rikos. Kysymys olisi kaikkien esille tulleiden seikkojen kokonaisarvioinnista. Itsekouluttautumista koskevien tapausten paljastaminen ja selvittäminen sekä terroristisen tarkoituksen toteen näyttäminen voivat osoittautua käytännössä haas-

teellisiksi. Omalta osaltaan auttamassa ovat kouluttautumisrikoksen selvittämisessä käytettävissä olevat salaiset pakkokeinot ja salaiset tiedonhankintakeinot. Yleisten rikosprosessuaalisten periaatteiden mukaisesti epäselvässä tapauksessa on päädyttävä epäiltyä tai syytettyä suosivaan ratkaisuun. Tältä osin hallituksen esityksessä nimenomaan korostetaan epäiltyjen ja syytettyjen prosessuaalisia oikeuksia rikosoikeudellisissa menettelyissä.

Direktiivi edellyttää myös terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen säätämistä rangaistavaksi, koska avunantoa koskeva rikoslain 5 luvun 6 § ei ole tässä tapauksessa riittävä. Myös tällaisen teon rangaistavaksi säätämiselle on löydettävissä itsenäisiä perusteita. Matkustamisrikoksen edistämisrikos ei ole välttämättä erityisen etäisessä yhteydessä kaiken terroristisen toiminnan tavoitteena olevaan terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen, lähinnä terrori-iskuun nähden. Tapauksesta riippuen yhteys voi olla jopa läheisempi kuin nykyisin rangaistavaksi säädetyillä valmistelutyyppisillä terrorismirikoksilla erityisesti silloin, kun matkustamisen nimenomaisena tarkoituksena on tehdä matkustuskohteessa terrori-isku. Terroristiorganisaatioille on tyypillistä, että niissä on ennalta sovittu työnjako, jonka mukaisesti tehdään terrori-iskun tekemiseen johtavia edeltäviä toimenpiteitä. Tähän toimintatapaan sopii myös matkustamisrikoksen edistämisrikoksen säätäminen rangaistavaksi.

3. Salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat ehdotettavat muutokset

Direktiivin 20 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että direktiivin mukaisia rikoksia tutkivilla tai niistä syytteeseen panevilla henkilöillä, yksiköillä tai muilla tahoilla on käytettävissä tehokkaat tutkintakeinot, esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden tai muiden vakavien rikosten tutkinnassa käytettävät keinot. Kohta liittyy ennen kaikkea pakkokeinolain 10 luvun mukaisiin vakavien rikosten tutkinnassa käytettäviin salaisiin pakkokeinoihin. Huomioon on kuitenkin otettava myös rikosten paljastamisessa ja estämisessä käytettäviä salaisia tiedonhankintakeinoja koskeva poliisilain 5 luku, jonka sääntely mahdollisimman pitkälle vastaa pakkokeinolain 10 luvun sääntelyä. Myös rikosten paljastamisessa ja estämisessä käytettävien toimivaltuuksien osalta on otettava huomioon terrorismirikosten vaarallinen luonne. Hallituksen esityksessä on perusteellisesti arvioitu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö sekä salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämistarve huomioon ottaen lainsäädännön muuttamistarpeet.

Esityksessä ehdotetaan telekuuntelua koskeviin pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n ja poliisilain 5 luvun 5 §:n säännöksiin muutoksia, joiden myötä mainittua salaista pakkokeinoa tai salaista tiedonhankintakeinoa voidaan käyttää myös terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen vakaviin tietoverkkorikoksiin liittyvien tekotapojen ja terroristisessa tarkoituksessa tehdyn radiologista asetta koskevan rikoksen selvittämisessä ja estämisessä. Vastaava muutos tehtäisiin myös rikoksen selvittämisessä käytettävää asuntokuuntelua koskevaan säännökseen (pakkokeinolain 10 luvun 17 §) ja rikoksen paljastamisessa käytettäviä salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan säännökseen (poliisilain 5 luvun 3 §). Televalvontaa, televalvontaa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella

ja suunnitelmallista tarkkailua voitaisiin esityksen ehdotusten mukaan käyttää terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen selvittämisessä ja estämisessä (pakkokeinolain 10 luvun 6, 7 ja 12 § sekä poliisilain 5 luvun 8, 9 ja 13 §).

4. Esityksen vaikutukset

Ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla lainsäädäntö muutettaisiin vastaamaan direktiivin vaatimuksia. Terrorismirikoksiin liittyvän lainsäädännön lähentäminen Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä saattaa jossakin määrin edesauttaa mahdollisuuksia estää ja selvittää sellaisia terrorismirikoksia, joiden osalta tarvitaan rajat ylittävää yhteistyötä. Useilla ehdotettavilla rangaistavan käyttäytymisen alaa laajentavilla lainsäädäntömuutoksilla ehkäistään terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä säätämällä rangaistaviksi niiden tekemistä edistäviä tekoja. Tätä tavoitetta edistäisivät myös ehdotettavat salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat muutokset. Esityksen lainsäädäntöehdotuksista ei ole suoraan johdettavissa taloudellisia vaikutuksia niin, että viranomaisille voisi osoittaa aiheutuvan direktiivin täytäntöönpanosta euromäärinä ilmeneviä lisäkustannuksia. Viranomaisvoimavarojen riittävyyttä on kuitenkin aihetta seurata ja aiheen ilmetessä huolehdittava niiden riittävyyden turvaamisesta.