Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite: HE 30/2018 vp (kuuleminen 12.4.2018 klo 10.15)

LAUSUNTO

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijan kirjallista lausuntoa ja kuulemista hallituksen esityksestä laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta (HE 30/2018 vp).

Esitän pyydettynä lausuntonani seuraavaa.

Rikoslaki 34 a luku 1 §

Terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset

Mietinnössä on esitetty terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevia säännöksiä muutettavaksi niin, että teon olisi oltava omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle. Nykyisin laissa käytetään ”maan” sijasta ilmaisua ”valtio”.

Kuten hallituksen esityksessä (s. 12) on todettu, eduskunnan oikeusasiamies on lainvalmistelun aikaisemmassa vaiheessa kiinnittänyt huomiota siihen, ettei ”maa” ole oikeudellisena käsitteenä samalla tavalla vakiintunut kuin ”valtio”. Ilmaisujen ero on suhteellisen helppo hahmottaa esimerkiksi Skotlannin ja Walesin kohdalla. Ne ovat maita, mutta eivät valtioita. Sen sijaan esimerkiksi Palestiinan, Katalonian tai eräiden Afrikan maiden ja valtioiden kohdalla rajanvedon tekeminen saattaa riippua näkökulmasta. Somalimaa esimerkiksi julistautui itsenäiseksi jo vuonna 1991, mutta mikään valtio ei ole tunnustanut sitä.

Hallituksen esityksessä on katsottu (s. 12-13), ettei maan käsiteellä olisi merkitystä arvioitaessa sitä, onko teko omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle. Rikosoikeudellisessa asiayhteydessä tämä toteamus ei tunnu vakuuttavalta. Yleensähän nimenomaan ri-

kosoikeudessa käsitteet pyritään määrittelemään yksiselitteisen tarkasti.

Terminologinen ero maan ja valtion välillä voi nousta esille esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä esimerkiksi hätävarjeluväitteen kautta. Mikäli tilanne alueellisiin itsenäisyysvaatimuksiin liittyen eskaloituu jossakin valtiossa väkivallaksi (muttei vielä sodaksi), on helppo kuvitella tilanne, jossa valtion puolesta toimivien henkilöiden väitetään aiheuttavan vakavaa vahinkoa itsenäiseksi julistautuneelle maalle, jolloin maan puolesta toimineiden epäiltynä olevien henkilöiden vastatoimet halutaan nähdä oikeutettuna hätävarjeluna valtion toimijoiden terrorismia vastaan. Koska kysymys on kansainvälisistä rikoksista, asian käsittely voisi tapahtua Suomessa, jolloin sovellettaisiin Suomen lakia.

Kun nykyiseen lakiin on aikanaan päädytty ottamaan ilmaisuksi valtio, on hallituksen esityksen perusteella vaikea nähdä hyvää syytä sen korvaamiseen epätäsmällisemmällä ilmaisulla. Hallituksen esityksessä korostettu väestön asema direktiivin suojeluobjektina voidaan liittää yhtä hyvin valtioon kuin maahankin. Itse asiassahan pysyvä väestö on hallituksen esityksessä mainitun Montevideon sopimuksen mukainen valtion tunnusmerkki.

Rikoslaki 34 a luku 4 b §

Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten

Lainkohtaa on ehdotettu muutettavaksi säätämällä rangaistavaksi terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuva kouluttautuminen joko omatoimisesti suoritettuna tai sellaisen henkilön opastuksella, joka ei tiedä kouluttautumisen tarkoitusta.

Oikeusasiamies on lainvalmistelun aikaisemmassa vaiheessa antamassaan lausunnossa pitänyt direktiivin 7 artiklaan perustuvaa kouluttautumista koskeva kriminalisointia varsin poikkeuksellisena. Esityksen mukaan rangaistusvastuu ulotetaan valmisteluluontoiseen tekoon, joka voi olla varsin etäällä aiotusta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta (vrt. PeVL 26/2014 vp).

Kouluttautumisen luonne terrorismirikoksena ja valmistelutyyppisenä tekona ilmaistaan tunnusmerkistöön liitetyllä korotetulla tahallisuusvaatimuksella. Sen mukaan rikosoikeudellinen vastuu edellyttää, että koulutuksen vastaanottaja menettelee tunnusmerkistössä mainitulla tavalla tehdäkseen jonkin erikseen luetelluista rikoslain 34 a luvussa tarkoitetuista rikoksista.

Itsekouluttautumisen ja siihen liitetyn tarkoitustahallisuuteen viittaavan korotetun tahallisuusvaatimuksen ongelmallisuutta kuvaa hyvin hallituksen esityksessä (s. 102 – 103) varusmiespalveluksen aikana hankittua koulutusta koskeva esimerkki. Jos asevelvollinen suorittaa

varusmiespalveluksen lakiin perustuvana velvollisuutenaan, mutta myös hankkiakseen koulutusta terroristiseen toimintaan, tilannetta voitaisiin ilmeisesti arvioida ehdotetussa rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä tarkoitettuna kouluttautumisena terrorismirikoksen tekemistä varten.

Vastaavia rinnakkaisiin tai kenties vasta itämässä olevaan radikalisoitumiseen liittyviin motiiveihin kytkeytyviä ongelmia voi liittyä muihinkin ehdotettuihin lainmuutoksiin. Esimerkiksi rikoslain 34 luvun 6 §:ssä tarkoitetun tutkimuksen suorittamiseen voi olla useita syitä ja motivaatiotekijöitä, jotka vaikuttavat samanaikaisesti, mutta joista kenties myöhemmin sanoudutaan irti. Pohdittavaksi voi tulla myös se, mikä merkitys katumisella ja suunnitelmien muuttumisella voisi esimerkiksi jo suoritetun varusmiespalveluksen kohdalla olla.

Direktiivin 16 artikla

Hallituksen esityksessä on torjuttu direktiivin 16 artiklan mukainen mahdollisuus terroristiseen toimintaan osallistuneen henkilön rangaistuksen alentamiseen tilanteessa, jossa tämä sanoutuu irti terroritoiminnasta ja antaa viranomaisille tietoja, joita nämä eivät olisi voineet muutoin saada ja joiden avulla nämä voivat:

i) estää rikoksen vaikutukset tai lieventää niitä;
ii) tunnistaa tai tuoda oikeuden eteen muut rikoksentekijät;
iii) löytää todisteita; tai
iv) estää uusia direktiivissä tarkoitettuja rikoksia.

Tältä osin hallituksen esityksessä on viitattu kielteisiin kannanottoihin rikosoikeuden yleisten oppien uudistamisen yhteydessä 2000-luvun alussa. Ajatus siitä, että lievennyksen omaan tuomioonsa voisi hankkia auttamalla viranomaisia selvittämään muiden tekemiä rikoksia, on rikoslain yleisen osan esitöissä torjuttu (HE 44/2002 vp, s. 182). Toisenlaisen lähestymistavan mahdollistavaa järjestelmää on kutsuttu kruununtodistajajärjestelmäksi ja sen olisi katsottu ruokkivan ilmiantomoraalia. Lisäksi on katsottu, että lievennyksiä lupaamalla saadun tiedon luotettavuus oli usein kyseenalainen.

Direktiivin 16 artiklan alakohdista ainoastaan alakohta ii liittyy menettelyyn, jota aiemmassa lainvalmistelussa on luonnehdittu kruununtodistajajärjestelmäksi. Aiemmin esitetyt perustelut eivät sen vuoksi täysin kata direktiivin 16 artiklassa tarkoitettua järjestelyä, jonka taustalla on pyrkimys turvallisuuteen liittyvien perusoikeuksien turvaamiseen artiklan alakohdissa i ja iv mainituilla tavoilla esimerkiksi valmisteilla olevan terrori-iskun uhan alla.

Mitä lievennyksiä lupaamalla saadun tiedon luotettavuuden arviointiin tulee, käytännössä näidenkin kertomusten merkitys näyttönä arvioitaisiin sen perusteella, kuinka kattavasti kertomusten luotettavuutta voitaisiin kontrolloida objektiivisilla faktalöydöksillä ja vaikkapa artiklan

alakohdassa iii tarkoitetuilla todisteilla. Mikäli saadut tiedot johtaisivat artiklan alakohdissa i ja iv tarkoitetuin tavoin todisteiden löytymiseen tai uuden rikoksen taikka jo toteutetun rikoksen vaikutuksen estämiseen, ei kertomusten uskottavuuden arviointiin näyttäisi liittyvän sellaisia ongelmia, joita rikoslain yleisen osan valmistelun yhteydessä on ajateltu.

Myös direktiivin 16 artikla ansaitsisi näin ollen kattavan huomion. On jossain määrin epäjohdonmukaista, että kriminalisointien ja pakkokeinojen osalta ollaan terrorismintorjunnan nimissä valmiita pitkälle meneviin ratkaisuihin, mutta rikoksentorjuntaan liittyvät käytännölliset ja rikoksentekijän kannalta myönteiset mahdollisuudet torjutaan vanhoilla ylimalkaisilla vakioperusteluilla.

Lopuksi

Terroriteossa, jota ei ole kyetty estämään, voidaan usein jälkikäteen tarkasteltuna erottaa valmisteluvaiheita, jotka ovat johtaneet varsinaiseen tekoon ja mahdollistaneet sen. Tällaisia vaiheita ovat esimerkiksi suunnittelu, johtaminen, värvääminen, rahoittaminen, varustaminen, kouluttautuminen, matkustaminen ja kuljettaminen.

Historian tunnetuin terroriteko on 9/11. Sen valmistelun vaiheet lentokoulutuksineen ja matkustamisineen ovat useimmille tuttuja. Teon jälkeen on ollut luonnollista eri yhteyksissä pohtia, olisivatko viranomaiset voineet toimia, jos tiedossa olisi ollut esimerkiksi se, mihin tarkoitukseen 9/11 –tekijät olivat hankkimassa lentotaitoa. On pohdittu, olisiko tekijät voitu ottaa kiinni ja tuomita jo ennen tekoja, jos käytössä olisi ollut riittävästi tietoa ja kattavat säännökset olisivat olleet voimassa.

Nyt kysymyksessä olevan direktiivin taustalla vaikuttanee edelleen ”9/11 –ajattelu”, johon liittyy ymmärrettävä pyrkimys kaikkien terroritekoon liittyvien valmisteluvaiheiden mahdollisimman kattavaan kriminalisointiin. Kriminalisointeihin liittyy erottamattomasti mahdollisuus pakkokeinojen käyttöön ja pyrkimys estää tulevien tekojen eteneminen valmisteluvaihetta pidemmälle.

Edellä selostettu sinänsä ymmärrettävä lähestymistapa kohtaa kuitenkin käytännössä merkittäviä vaikeuksia ja oikeusturvaongelmia sen vuoksi, ettei valmistelukriminalisointien kohdalla voida hankkia näyttöä normaalin rikostutkinnan keinoin etenemällä toteutetusta teosta taaksepäin historiaan. Sen sijaan joudutaan puutteellisen tiedon perusteella ennustamaan tulevaisuutta ja siihen liittyviä epäillyn henkilön aikomuksia. On aina helpompi selvittää, miten tiettyyn tilanteeseen on tultu kuin arvioida, mihin siitä ollaan menossa.

Direktiivissä edellytettyjä valmistelu- ja edistämiskriminalisointeja leimaa vanhaa rikoksen määrittelyä seuraten rikoksen subjektiivisen puolen ylikorostuminen rikoksen objektiivisen puolen kustannuksella.

Määräävään asemaan nousee toiminnan tarkoitus - siis epäillyn henkilön ajatukset - eikä hänen objektiivisesti havaittavissa oleva toimintansa sinänsä. Harmiton toiminta, kuten vaikkapa lentosimulaattorilla lentäminen tai tarkkuusammunta, voi muuttua vakavaksi rikokseksi, jos siihen liittyy tarkoitus kouluttautua terroristiksi.

Tavanomaisissa rikoksissa tunnusmerkistön objektiivinen puoli on yleensä niin keskeinen, ettei sen täytyttyä rikoksen subjektiivisen puolen (tahallisuus) täyttymisestäkään käytännössä jää epäilystä. Tietoisuus, tarkoitus ja tahallisuus päätellään käytännössä tunnusmerkistön täyttävistä objektiivisista tosiseikoista. Näin ei kuitenkaan voida tehdä nyt kysymyksessä olevien valmistelu- ja edistämistunnusmerkistöjen kohdalla. Niiden täyttymisen toteen näyttämiseen tarvitaan objektiivisen tunnusmerkistön ulkopuolisia seikkoja, joista tekijän tarkoitus ja tahallisuus voidaan päätellä. Tällöin ajaudutaan käytännössä tekijän aikaisempia tekemisiä, puheita ja viestejä koskevaan luonnetodisteluun.

Todennäköistä on, että tuomitsemisen kynnys nyt kysymyksessä olevien valmistelukriminalisointien kohdalla ylittyy vain harvoin. Sen sijaan esitutkintakynnys (syytä epäillä) ja syyttämiskynnys (todennäköiset syyt) sekä niitä vastaavat pakkokeinokynnykset saattavat ylittyä useamminkin. Saattaakin olla, että kriminalisointien tosiasiallinen kärki on pikemminkin terrorismirikosten ennaltaehkäisemisessä ja salaisten pakkokeinojen käytön mahdollistamisessa kuin realistisessa pyrkimyksessä saattaa epäillyt rikoksentekijät usein heikoksi jäävän näytön perusteella tuomituiksi valmistelu- tai edistämisrikoksista. Vaarana kuitenkin on, että tarpeettoman väljät terrorismiin liittyvät kriminalisoinnit hajauttavat liikaa viranomaisten voimavaroja ja toimivat sen vuoksi tarkoitustaan vastaan rikoksentorjunnan näkökulmasta.

Direktiivin taustalla olevia painotuksia voidaan perustellusti arvostella lakivaliokunnan noudattamien kriminalisointiperiaatteiden ja pakkokeinojen käyttöön liittyvän suhteellisuusperiaatteen kannalta. Nämä näkökohdat painottuvat erityisesti terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen kriminalisoinnin kohdalla.

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.