

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 34 a luvun, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terrorismirikoksia koskevaa rikoslain lukua niin, että matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädettäisiin rangaistavaksi. Mainitusta rikoksesta tuomittaisiin sakkoon tai enintään kahden vuoden vankeusrangaistukseen Suomen kansalainen tai häneen rinnastettava henkilö taikka Suomen alueelta matkustava henkilö, joka matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä terrorismirikoksen. Uusi rangaistussäännös olisi toissijainen muita terrorismirikoksia koskeviin rangaistussäännöksiin nähden. Matkustamisrikoksesta ei erikseen tuomittaisi, jos terrorismirikos tehdään matkustamisen kohdemaassa. Myös matkustamisrikoksen yritys olisi rangaistava.

Terrorismin rahoittamista koskevaa rangaistussäännöstä täydennettäisiin niin, että matkustamisrikoksen rahoittaminen rangaistaisiin terrorismin rahoittamisena.

Rikoslakiin ehdotettavien muutosten taustalla on Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselma, jonka tarkoituksena on torjua ulkomaille terrorismirikosten tekemistä varten tai niiden tekemistä edistävässä tarkoituksessa lähtevien henkilöiden muodostama uhkaa. Päätöslauselma on järjestön jäsenvaltioita suoraan velvoittava.

Lisäksi tarvittavat täydennykset tehtäisiin pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja ja poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskeviin säännöksiin koskien keinojen käyttöä matkustamisrikoksen estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
SISÄLLYS.....	2
YLEISPERUSTELUT.....	3
1 JOHDANTO.....	3
2 NYKYTILA JA SEN ARVIOINTI.....	5
2.1 Suomen lainsäädäntö.....	5
2.1.1 Rikoslainsäädäntö.....	5
2.1.2 Salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot.....	8
2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö.....	10
2.2.1 Eräiden valtioiden lainsäädäntö.....	10
2.2.2 Euroopan unionin lainsäädäntö.....	14
2.3 Konfliktialueille matkustamista ja terrorismirikoksia koskeva tilanne Suomessa.....	15
2.4 Nykytilan arviointi.....	16
2.4.1 Matkustamista koskevan kriminalisointivelvoitteen sisältö.....	16
2.4.2 Rikoslainsäädännön täydentämistarve.....	19
2.4.3 Matkustamiskriminalisoinnin säätämisen edellytykset.....	20
2.4.4 Matkustamiskriminalisoinnin sisältö ja toissijaisuus.....	22
2.4.5 Rangaistusasteikko.....	26
2.4.6 Matkustamisrikoksen rahoittaminen.....	27
2.4.7 Matkustamisrikoksen edistäminen.....	29
2.4.8 Salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot.....	30
3 ESITYKSEN TAVOITTEET JA KESKEISET EHDOTUKSET.....	31
4 ESITYKSEN VAIKUTUKSET.....	32
5 ASIAN VALMISTELU.....	33
YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT.....	35
1 LAKIEHDOTUSTEN PERUSTELUT.....	35
1.1 Rikoslaki.....	35
34 a luku Terrorismirikoksista.....	35
1.2 Pakkokeinolaki.....	38
10 luku Salaiset pakkokeinot.....	38
1.3 Poliisilaki.....	39
5 luku Salaiset tiedonhankintakeinot.....	39
2 VOIMAANTULO.....	40
3 SUHDE PERUSTUSLAKIIN JA SÄÄTÄMISJÄRJESTYS.....	40
LAKIEHDOTUKSET.....	45
rikoslain 34 a luvun muuttamisesta.....	45
pakkokeinolain 10 luvun muuttamisesta.....	46
poliisilain 5 luvun muuttamisesta.....	48
LIITE.....	52
RINNAKKAISTEKSTIT.....	52
rikoslain 34 a luvun muuttamisesta.....	52
pakkokeinolain 10 luvun muuttamisesta.....	54
poliisilain 5 luvun muuttamisesta.....	57

YLEISPERUSTELUT

1 Johdanto

Yhdistyneiden Kansakuntien (YK) turvallisuusneuvosto hyväksyi 24 päivänä syyskuuta 2014 päätöslauselman 2178 (2014), jäljempänä ”pätöslauselma”. Päätöslauselman tarkoituksena on siinä mainituin toimenpitein torjua ulkomaille terrorismirikosten tekemistä varten tai niiden tekemistä edistävässä tarkoituksessa lähtevien henkilöiden (”foreign terrorist fighters”) muodostamaa uhkaa. Päätöslauselman johdanto-osassa heidät määritellään henkilöiksi, jotka matkustavat muuhun valtioon kuin asuin- tai kansalaisuusvaltioonsa tarkoituksessa tehdä, suunnitella tai valmistella terrorismirikoksia tai osallistua niiden tekemiseen taikka antaa tai vastaanottaa terroristista koulutusta. Tämä voi tapahtua myös aseellisen konfliktin yhteydessä. Johdanto-osan mukaan tällaiset taistelijat lisäävät konfliktien voimakkuutta, kestoja ja vaikeutta sekä saattavat myös muodostaa vakavan uhan lähtö-, kauttakulku- ja päämäärävaltioille sekä aseellisten konfliktien lähivaltioille.

Laaja-alainen päätöslauselma lähestyy ulkomaille lähtevien terroristitaistelijoiden aiheuttamaa uhkaa myös rikosoikeuden keinoin. Päätöslauselman ponsikappale 6 (jäljempänä pelkästään ”ponsikappale”) velvoittaa kaikki valtiot varmistamaan, että kappaleen kohdissa tarkoitetut teot ovat niiden kansallisten lakien ja sääntelyiden perusteella vakavia rikoksia, jotka mahdollistavat syyttämisen ja rankaisemisen tavalla, joka heijastaa rikoksen vakavuutta.

Ponsikappaleen a kohta koskee sitä, että valtioiden kansalaiset matkustavat tai yrittävät matkustaa taikka muut henkilöt sen alueelta matkustavat tai yrittävät matkustaa muuhun kuin asuin- tai kansalaisuusvaltioonsa tehdäkseen, suunnitellakseen tai valmistellakseen terroritekoja tai osallistuakseen niiden tekemiseen taikka antaakseen tai vastaanottaakseen terroristikoulutusta (tähän kohtaan perustuvaa rikosta kutsutaan jäljempänä ”matkustamisrikokseksi”). Ponsikappaleen b kohdassa on puolestaan kysymys siitä, että tahallaan annetaan tai kerätään varoja millä tahansa keinoin suoraan tai välillisesti kansalaisten toimesta tai valtion alueella tarkoituksessa rahoittaa tai tietoisena siitä, että varat käytetään rahoittamaan, sellaisten henkilöiden matkustamista, jotka matkustavat muuhun kuin asuin- tai kansalaisuusvaltioonsa tehdäkseen, suunnitellakseen tai valmistellakseen terroritekoja tai osallistuakseen niiden tekemiseen taikka antaakseen tai vastaanottaakseen terroristikoulutusta. Ponsikappaleen c kohdan mukaan on säädettävä rangaistavaksi se, että tahallaan järjestetään tai muuten edistetään, värväminen mukaan lukien, kansalaisten toimesta tai valtion alueella sellaisten henkilöiden matkustamista, jotka matkustavat muuhun kuin asuin- tai kansalaisuusvaltioonsa tehdäkseen, suunnitellakseen tai valmistellakseen terroritekoja tai osallistuakseen niiden tekemiseen taikka antaakseen tai vastaanottaakseen terroristikoulutusta.

Päätöslauselman johdannossa kiinnitetään huomiota siihen, että terrorismin vastaisia toimenpiteitä suoritettaessa on noudatettava kansainvälisen oikeuden mukaisia velvoitteita. Tältä osin painotetaan erikseen ihmisoikeuksia, pakolaisia ja humanitääristä oikeutta koskevan kansainvälisen oikeuden huomioon ottamista.

YK:n peruskirjan (SopS 1/1956) 24 artikla käsittelee turvallisuusneuvoston tehtäviä ja valtuuksia. Sen 1 momentissa todetaan, että taatakseen järjestön nopean ja tehokkaan toiminnan YK:n jäsenet jättävät turvallisuusneuvostolle ensisijaisen vastuun kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden ylläpitämisestä sekä tunnustavat, että turvallisuusneuvosto täyttäessään tästä vastuusta johtuvia velvollisuuksiaan toimii niiden nimessä. Peruskirjan 25 artiklan mukaan YK:n jäsenet sitoutuvat hyväksymään ja täyttämään turvallisuusneuvoston päätökset peruskirjan mukaisesti. Turvallisuusneuvoston päätöslauselmat luovat kansainvälisoikeudellisesti sito-

via velvoitteita kaikille YK:n jäsenvaltioille silloin, kun päätöslauselman oikeusperusta on YK:n peruskirjan VII luvussa, joka koskee toimenpiteitä rauhaa uhattaessa tai rikottaessa taikka hyökkäystekojen sattuessa. Päätöslauselmassa 2178 (2014) tämä oikeusperusta todetaan juuri ennen päätöslauselman operatiivisen osan alkua. YK:n peruskirjaan pohjautuvilla velvoitteilla on ristiriitatilanteessa myös etusija suhteessa muuhun kansainväliseen sopimukseen perustuvaan velvoitteeseen nähden, mikä ilmenee peruskirjan 103 artiklasta. Tähän artiklaan viitataan myös valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32—33/1980) 30 artiklassa.

Vaikka turvallisuusneuvoston päätöslauselmien velvoitteet harvoin ulottuvat jäsenvaltioiden rikoslainsäädäntöön asti, velvoittava on tässä tapauksessa myös kriminalisointeja koskeva ponsikappale. Päätöslauselmiin ei liity selitysmuistiota, tulkintaohjetta tai muuta vastaavaa sisältöä selventävää asiakirjaa. Jäsenvaltioilla on ponsikappaleen sanamuodon puitteissa harkinnanvaraa kriminalisointivelvoitteiden täytäntöönpanossa.

YK:n turvallisuusneuvosto ja sen alaiset elimet, muiden ohessa turvallisuusneuvoston terrorismin vastainen komitea (Counter-Terrorism Committee, CTC) ja sitä avustava sihteeristö (Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, CTED) seuraavat myös päätöslauselman 2178 (2014) toimeenpanoa esimerkiksi pyytämällä jäsenvaltioita vastaamaan aihepiiriä koskeviin kyselyihin, jolla kartoitetaan jäsenvaltioiden toimia ja niiden vaikutuksia. Lisäksi CTED tekee maavierailuja, joiden ohjelmaan kuuluu sen työn kannalta merkityksellisten päätöslauselmien toimeenpanon seuranta ja keskustelut jäsenvaltioiden asianomaisten viranomaisten edustajien kanssa. Turvallisuusneuvostossa järjestettävät temaattiset keskustelut ja avoimet istunnot kuuluvat myös päätöslauselman täytäntöönpanon seurantaan.

Euroopan neuvoston ulkoministerit hyväksyivät 19 päivänä toukokuuta 2015 lisäpöytäkirjan (jäljempänä ”lisäpöytäkirja”) kymmenen vuotta aikaisemmin tehtyyn terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (SopS 49/2008). Lisäpöytäkirja ei ole päätöslauselman tavoin suoraan jäsenvaltioita velvoittava, vaan velvoittavaksi tuleminen edellyttää erillistä liittymistä lisäpöytäkirjaan. Siinä velvoitetaan päätöslauselmaa perustana käyttäen kriminalisoimaan matkustaminen ulkomaille terroristisessa tarkoituksessa (4 artikla) ja matkustamisen rahoittaminen (5 artikla) sekä matkustamisen järjestäminen tai muu edistäminen (6 artikla). Lisäpöytäkirjassa on lisäksi eräitä muita kriminalisointeja ja tietojenvaihtoa koskevia artikloita. Päätöslauselman kriminalisointivelvoitteet ja lisäpöytäkirjan matkustamiseen liittyvät kriminalisointivelvoitteet vastaavat olennaisesti toisiaan. On todennäköistä, että Suomi allekirjoittaa lisäpöytäkirjan vuoden 2016 aikana.

Euroopan komissio on 2 päivänä joulukuuta 2015 tehnyt ehdotuksen (KOM(2015) 625 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi terrorismin torjumisesta ja terrorismin torjumisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS (EYVL, No L 164, 22.6.2002, s. 3—7; jäljempänä ”vuoden 2002 puitepäätös”) korvaamisesta. Direktiiviehdotuksen 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden olisi säädettävä rangaistavaksi matkustaminen ulkomaille terrorismia eli tiettyjen terrorismirikosten tekemistä varten. Artiklaehdotus poikkeaa jäljempänä todetuin tavoin päätöslauselman mukaisesta kriminalisointivelvoitteesta.

Tällä hallituksen esityksellä on tarkoitus toteuttaa nimenomaan päätöslauselman kriminalisointivelvoitteet. Suomen lainsäädännön saattaminen vastaamaan suoraan velvoittavan päätöslauselman vaatimuksia on aihetta tehdä pikaisesti. Samalla tulevat toteutetuiksi lisäpöytäkirjasta aiheutuvat matkustamisrikosta koskevat kriminalisointivelvoitteet. Direktiivin lopullinen sisältö selviää vasta siitä käytävien neuvottelujen myötä, minkä vuoksi asiaa on tarvittaessa tarkasteltava uudelleen direktiivin kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Suomen lainsäädäntö

2.1.1 Rikoslainsäädäntö

Terrorismirikokset säädetään rangaistaviksi terrorismirikoksia koskevassa rikoslain (34/1889) 34 a luvussa. Luvun 1 §:n 1 momentin mukaan *terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta* rangaistaan sitä, joka terroristisessa tarkoituksessa siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin valtiolle tai kansainväliselle järjestölle, tekee 1) laittoman uhkauksen, perättömän vaarailmoituksen, 24 luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitettua törkeää julkisrauhan rikkomisen tai 44 luvun 10 §:ssä tarkoitettua ydinenergian käyttöririkoksen, 2) tahallisen vaaran aiheuttamisen, tahallisen räjähdერიoksen, vaarallisia esineitä koskevien säännösten rikkomisen tai 17 luvun 1 §:ssä tarkoitettua julkisen kehottamisen rikokseen, 3) törkeään varkauden tai törkeään moottorikulkuneuvon käyttövarkauden, jonka kohteena on joukkoliikenteeseen tai tavarankuljetukseen soveltuva moottorikulkuneuvo, tuhotyön, liikennetuhotyön, terveyden vaarantamisen, törkeään vahingonteon, törkeään ampuma-aserikoksen tai puolustustarvikkeiden maastavientirikoksen, 4) kemiallisen aseiden kiellon rikkomisen, biologisen aseiden kiellon rikkomisen tai tahallisen törkeän ympäristön turmelemisen, joka on tehty 48 luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla, 5) törkeään pahoinpitelyn, törkeään ihmiskaupan, panttivangin ottamisen, törkeään tuhotyön, törkeään terveyden vaarantamisen, ydinräjähdერიoksen tai kaappauksen, 6) surman tai 7) tapon. Kohtien numerointi johtuu niissä olevista erilaisista rangaistusasteikoista, joista lievimmän mukaan on tuomittava vankeutta neljä kuukautta ja enintään kolme vuotta. Pykälän 2 momentissa mainitaan erikseen terroristisessa tarkoituksessa tehty murha. Pykälän 3 momentin mukaan terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen yritykset on rangaistava.

Rikoslain 34 a luvun 1 §:n soveltamisen kannalta ja muidenkin terrorismirikosten tunnusmerkistöjen kannalta olennainen *terroristinen tarkoitus* määritellään luvun 6 §:n 1 momentissa, jonka mukaan rikoksentehtäjä on sellainen tarkoitus, jos hänen tarkoituksenaan on 1) aiheuttaa vakavaa pelkoa väestön keskuudessa, 2) pakottaa oikeudettomasti jonkin valtion hallitus tai muu viranomais tai kansainvälinen järjestö tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotakin, 3) oikeudettomasti kumota jonkin valtion valtiosääntö tai muuttaa sitä tai horjuttaa vakavasti valtion oikeusjärjestystä tai aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa valtiontaloudelle tai valtion yhteiskunnallisille perusrakenteille tai 4) aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa kansainvälisen järjestön taloudelle tai sellaisen järjestön muille perusrakenteille.

Rikoslain 34 a luvun 2 §:n mukaan terroristisessa *tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun* syyllistyy se, joka tehdäkseen 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettua rikoksen 1) sopii toisen kanssa tai laatii suunnitelman sellaisen rikoksen tekemisestä, 2) valmistaa, pitää hallussaan, hankkii, kuljettaa, käyttää tai luovuttaa räjähteen, kemiallisen tai biologisen aseiden taikka toksiiniaseiden, ampuma-aseiden taikka vaarallisen esineen tai aineen tai 3) hankkii ydinräjähteen valmistukseen tai kemiallisen tai biologisen aseiden taikka toksiiniaseiden valmistukseen tarvittavia laitteita tai aineita taikka siihen tarvittavan valmistuskaavan tai -piirustuksen.

Rikoslain 34 a luvun 3 §:n mukaan *terroristiryhmän johtamisesta* tuomitaan se, joka johtaa terroristiryhmää, jonka toiminnassa on tehty 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentis-

sa tarkoitettu rikos tai sellaisen rikoksen rangaistava yritys taikka 2 §:ssä tarkoitettu rikos. Näissä tilanteissa terroristiryhmää johtanut myös erikseen tuomitaan mainitusta rikoksesta.

Rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin mukaan *terroristiryhmän toiminnan edistämiseen* syyllistyy se, joka edistääkseen terroristiryhmän 1 tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa taikka tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää sitä, 1) varustaa tai yrittää varustaa terroristiryhmää räjähteillä, aseilla, ampumatarvikkeilla tai niiden valmistamiseen tarkoitetuilla aineilla tai tarvikkeilla taikka muilla vaarallisilla esineillä tai laitteilla, 2) hankkii tai yrittää hankkia taikka luovuttaa terroristiryhmälle toimitiloja tai muita sen tarvitsemia tiloja taikka kulkuvälineitä tai muita ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeitä välineitä, 3) hankkii tai yrittää hankkia tiedon, jonka tuleminen terroristiryhmän tietoon on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa valtiolle tai kansainväliselle järjestölle, taikka välittää, luovuttaa tai ilmaisee terroristiryhmälle sellaisen tiedon, 4) hoitaa terroristiryhmän tärkeitä taloudellisia asioita tai antaa ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeitä taloudellisia tai oikeudellisia tietoja tai 5) tekee 32 luvun 6 tai 7 §:ssä tarkoitettun rikoksen. Viitatuissa pykälissä säädetään rangaistaviksi rahanpesu ja törkeä rahanpesu. Terroristiryhmän toiminnan edistämisestä ei tuomita, jos teko on jo rangaistava 1 tai 2 §:n mukaan tai jos siitä säädetään muualla laissa yhtä ankara tai ankarampi rangaistus. Rangaistuksen ankaruutta koskevista säännöksen perusteluista (HE 188/2002 vp, s. 55) ilmenee, että useat 1 §:n mukaiset rikokset menevät 4 §:n edelle ja että myös 3 ja 5 § ovat ensisijaisesti sovellettavia 4 §:ään nähden.

Rikoslain 34 a luvun 4 a §:ssä säädetään rangaistavaksi *koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten*. Pykälän mukaan rangaistukseen tuomitaan se, joka edistääkseen 1 tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa taikka tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää sitä, toimeenpanee, yrittää toimeenpanna tai antaa koulutusta räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muulla vastaavalla tavalla toimeenpanee, yrittää toimeenpanna tai antaa koulutusta, jollei teko ole 1 tai 2 §:n mukaan rangaistava taikka siitä säädetä muualla laissa yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta. Rangaistusasteikon ollessa 4 §:ssä olevaa vastaava rangaistussäännöksen toissijaisuuden osalta voidaan viitata edellisen pykälän yhteydessä todettuun.

Rikoslain 34 a luvun 4 b §:n mukaan rangaistavaa on *kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten*. Säännöksen mukaan rangaistavaa on se, että henkilö tehdäkseen 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettun rikoksen kouluttautuu 4 a §:ssä tarkoitettulla tavalla räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä. Myös tämä rangaistussäännös on toissijainen 1 ja 2 §:ään nähden.

Rikoslain 34 a luvun 4 c §:n mukaan *värväyksestä terrorismirikoksen tekemiseen* tuomitaan se, joka edistääkseen 1 tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa taikka tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää sitä, perustaa tai organisoii terroristiryhmän taikka värvää tai yrittää värvätä väkeä terroristiryhmään tai muuten tekemään mainituissa pykälissä tarkoitettun terrorismirikoksen, jollei teko ole 1 tai 2 §:n mukaan rangaistava taikka siitä säädetä muualla laissa yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta.

Terrorismin rahoittaminen säädetään rangaistavaksi rikoslain 34 a luvun 5 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan mainittuun rikokseen syyllistyy se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan jotakin momentin viidessä kohdassa mainittua rikosta. Lain esitöiden mukaan (HE 43/2002 vp, s. 15 ja 28 sekä HE 18/2014 vp, s. 29) mukaan terrorismin rahoittamisesta rankaiseminen ei edellytä, että varat tosiasiallisesti käytetään terrorismirikoksen tekemiseen tai että rahoittamisen ja tietyn terroris-

mirikoksen välillä olisi esimerkiksi rikoksen tekoajan tai -paikan suhteen yhteys. Vuoden 2015 alussa rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momenttia muutettiin niin, että terrorismin rahoittamisesta tuomitaan myös se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan 1—4 tai 4 a—4 c:ssä tarkoitettua rikosta. Terrorismin rahoittamisena on siis rangaistavaa rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädettyjen muiden terrorismirikosten rahoittaminen. Terrorismin rahoittamisen yritys on pykälän 3 momentin mukaan rangaistava. Pykälän 4 momentin mukaan pykälässä säädettyä ei sovelleta, jos teko on rangaistava 1 momentin 1—5 kohdassa tarkoitettuna rikoksena tai sellaisen yrityksenä tai osallisuutena sellaiseen rikokseen taikka 1, 2 tai 4 b §:n mukaan tai teosta säädetään muualla laissa ankarampi rangaistus.

Rikoslain 34 a luvun 5 a §:ssä säädetään rangaistavaksi *terroristiryhmän rahoittaminen*. Pykälän 1 momentin mukaan mainitusta rikoksesta tuomitaan rangaistukseen se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle terroristiryhmälle tietoisena ryhmän luonteesta terroristiryhmänä. Pykälän 2 momentin mukaan yritys on rangaistava. Pykälän 3 momentin mukaan pykälä on toissijainen 5 §:ään tai 46 luvun 1—3 §:ään nähden tai niihin muihin säännöksiin nähden, joissa teosta säädetään yhtä ankara tai ankarampi rangaistus.

Rikoslain 34 a luvun rikokset ovat rangaistavia vain tahallisesti tehtyinä. Tämä ilmenee paitsi siitä, että säännöksissä ei ole rikoslain 3 luvun 5 §:n 2 momentin mukaisesti erikseen mainittu vaadittavaa syyksiluettavuuden lajia, myös siitä, että säännöksissä asetetaan rangaistavalle toiminnalle tiettyjä teon tarkoitukseen tai tekijän tietoisuuteen liittyviä edellytyksiä käyttäen ilmauksia ”tehdäkseen”, ”edistääkseen”, ”tietoisena siitä, että” ja ”rahoittaakseen”. Käytettyjen muotoilujen perusteella kysymys on korkeammanasteisesta tahallisuudesta.

Nyt käsiteltävien kriminalisointivelvoitteiden kannalta, ottaen huomioon rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä rikoksista säädetty, merkityksellisiä voisivat olla rikoslain 21 luvun 6 a §, jossa säädetään rangaistavaksi tapon, murhan, surman ja törkeän pahoinpitelyn valmistelu, rikoslain 25 luvun 4 a §, jossa säädetään rangaistavaksi panttivangin ottamisen valmistelu, sekä rikoslain 34 luvun 9 §, jossa säädetään rangaistavaksi yleisvaarallisen rikoksen (tuhotyö, liikennetuhotyö, törkeä tuhotyö, terveyden vaarantaminen ja törkeä terveyden vaarantaminen) valmistelu.

Mainittujen valmistelupykälien kohdissa tarkkarajaisesti ja yksityiskohtaisesti yksilöidään ne konkreettiset teot, jotka voivat tulla valmisteluna rangaistavaksi. Rikoslain 21 luvun 6 a §:n 1 momentin mukaan rangaistaan sitä, joka 1—3 tai 6 §:ssä tarkoitettuna rikoksen tekemistä varten 1) pitää hallussaan ampuma- tai teräasetta tai muuta niihin rinnastettavaa hengenvaarallista välinettä taikka välinettä, joka soveltuu erityisesti käytettäväksi välineenä rikoksessa, 2) sopii toisen kanssa tai laatii yksityiskohtaisen suunnitelman jonkin mainitun rikoksen tekemisestä tai 3) palkkaa, käskee tai muuten yllyttää toista mainitun rikoksen tekemiseen taikka lupautuu tai tarjoutuu tekemään sen.

Rikoslain 25 luvun 4 a §:n mukaan panttivangin ottamisen valmistelusta rangaistukseen tuomitaan se, joka 4 §:ssä tarkoitettuna rikoksen tekemistä varten 1) pitää hallussaan ampuma- tai teräasetta tai muuta niihin rinnastettavaa hengenvaarallista välinettä taikka välinettä, joka soveltuu erityisesti käytettäväksi välineenä rikoksessa, 2) hankkii rikoksen tekemisessä tarpeellisen erityisen tiedon, 3) valmistaa tai hankkii rikoksen toteuttamisessa tarvittavan tilan tai 4) sopii toisen kanssa tai laatii yksityiskohtaisen suunnitelman rikoksen tekemisestä.

Yleisvaarallisen rikoksen valmistelusta on rikoslain 34 luvun 9 §:n momentin mukaan kysymys, kun tekijä tehdäkseen 1—5 §:ssä tarkoitettuna rikoksen pitää hallussaan pommia, muuta

räjähdettä taikka vaarallista laitetta tai ainetta taikka tehdäkseen ydinräjähderikoksen 1) hankkii tai yrittää hankkia taikka pitää hallussaan tai yrittää pitää hallussaan ydinräjähteen valmistukseen tarvittavia aineita, 2) hankkii tai yrittää hankkia, valmistaa tai yrittää valmistaa taikka pitää hallussaan tai yrittää pitää hallussaan ydinräjähteen valmistukseen tarvittavia laitteita tai 3) hankkii ydinräjähteen valmistukseen tarvittavan valmistuskaavan tai -piirustuksen.

Nyt kysymyksessä olevien kriminalisointivelvoitteiden kannalta merkitystä on myös rikoslain 5 luvun osallisuutta koskevilla säännöksillä. Luvun 3 §:n mukaan, jos kaksi tai useammat ovat yhdessä tehneet tahallisen rikoksen, rangaistaan kutakin rikoksen tekijänä. Luvun 6 §:n mukaan avunannosta tuomitaan se, joka ennen rikosta tai sen aikana neuvoin, toimin tai muilla tavoin tahallaan auttaa toista tahallisen rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisessä.

Rikoslain 1 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan Suomessa tehtyyn rikokseen sovelletaan Suomen lakia. Luvun 10 §:n 1 momentin mukaan rikos katsotaan tehdyksi sekä siellä, missä rikollinen teko suoritettiin, että siellä, missä rikoksen tunnusmerkistön mukainen seuraus ilmeni. Pykälän 2 momentin mukaan, jos rikos jäi yritykseksi, rikos katsotaan tehdyksi sielläkin, missä rikoksen täytyessä sen tunnusmerkistön mukainen seuraus joko todennäköisesti tai tekijän käsitksen mukaan olisi ilmennyt.

Rikoslain 1 luvun 6 §:n 1 momentin Suomen kansalaisen Suomen ulkopuolella tekemään rikokseen sovelletaan Suomen lakia. Jos rikos on tehty millekään valtiolle kuulumattomalla alueella, rangaistavuuden edellytyksenä on, että teosta Suomen lain mukaan saattaa seurata yli kuuden kuukauden vankeusrangaistus. Pykälän 3 momentin mukaan Suomen kansalaiseen rinnastetaan 1) henkilö, joka rikoksen tekohetkellä asui tai oikeudenkäynnin alkaessa asuu pysyvästi Suomessa, sekä 2) henkilö, joka tavataan Suomesta ja oikeudenkäynnin alkaessa on Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalainen taikka tällöin pysyvästi asuu jossakin näistä maista.

Rikoslain 1 luvun 7 §:n 3 momentin mukaan terrorismirikokset eli rikoslain 34 a luvussa tarkoitetut rikokset ovat kansainvälisiä rikoksia. Momentin mukaan Suomen lakia sovelletaan tekopaikan laista riippumatta Suomen ulkopuolella tehtyyn terrorismirikokseen. Tämä tarkoittaa sitä, että luvussa rangaistaviksi säädetty terrorismirikokset kuuluvat Suomen lainkäyttövaltaan riippumatta tekopaikasta, sen lainsäädännöstä tai tekijästä.

2.1.2 Salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot

Poliisilain (872/2011) 5 luvussa säädetään salaisista tiedonhankintakeinoista, joita voidaan käyttää rikosten estämiseen ja paljastamiseen salassa niiden kohteilta. Rikoksen estämisellä tarkoitetaan luvun 1 §:n 2 momentin mukaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikoksen yritys tai valmistelu, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen, taikka keskeyttää jo aloitetun rikoksen tekeminen tai rajoittaa siitä välittömästi aiheutuvaa vahinkoa tai vaaraa. Pykälän 3 momentin mukaan rikoksen paljastamisella puolestaan tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on selvittää, onko esitutkinnan aloittamiselle esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua perustetta, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan olettaa, että rikos on tehty. Pakkokeinolain (806/2011) 10 luvussa puolestaan säädetään rikoksen selvittämisessä käytettävissä olevista salaisista pakkokeinoista tilanteissa, joissa esitutkinnan aloittamiskynnys on jo ylittynyt.

Poliisilain 5 luvun ja pakkokeinolain 10 luvun säännökset ovat mahdollisimman pitkälle yhdenmukaisia. Tämä koskee myös käytettävissä olevia keinoja, joita ovat telekuuntelu, tietojen hankkiminen telekuuntelun sijasta, televalvonta, tukiasematietojen hankkiminen, suunnitelmallinen tarkkailu, peitelty tiedonhankinta, tekninen kuuntelu, tekninen katselu, tekninen seuranta, tekninen laitetarkkailu, peitet toiminta, valeosto, tietolähdetoiminta ja valvottu läpilasku. Lukujen välillä on eroja salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttöedellytysten suhteen.

Poliisilain 5 luvun ja pakkokeinolain 10 luvun säännökset rakentuvat niin, että keinojen käyttämisen perusteena on ensinnäkin se, että estettävänä, paljastettavana tai selvitettävänä on tietty rikos (niin sanottu perusterikos). Rikoksen estämisen ja selvittämisen osalta keinon käyttömahdollisuuksien piiriin kuuluva rikos määräytyy enimmäisrangaistuksensa perusteella tai sillä perusteella, että rikos erikseen nimikkeeltään mainitaan keinokohtaisessa säännöksessä. Lisäksi on säädetty erityisedellytyksiä keinojen käytölle (esimerkiksi erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi). Poliisilain 5 luvun 3 §:n mukaan salaisia tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää vain tiettyjen nimettyjen rikosten paljastamiseen.

Rikoksen paljastamiseen poliisilain 5 luvun toimivaltuuksia saadaan käyttää terrorismirikosten osalta lukuun ottamatta rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia sekä kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten ja terroristiryhmän rahoittamista, jos viimeksi mainituista teon vakavuus ei edellyttäisi vankeusrangaistusta. Vastaava tiettyjen terrorismirikosten ulkopuolelle rajautuminen on rikoksen estämisen osalta koskien telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, peiteltyä tiedonhankintaa, teknistä kuuntelua, tiettyä teknistä katselua, henkilön teknistä seuranta, teknistä laitetarkkailua ja peitet toimintaa (tietoverkossa saadaan käyttää kaikkien terrorismirikosten estämiseen). Valvottua läpilaskua ei voida käyttää, kun estettävänä on rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu, kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terroristiryhmän rahoittaminen.

Pakkokeinolain 10 luvun puolella tilanne on rikoksen selvittämiseen käytettävien toimivaltuuksien osalta pitkälti samanlainen kuin poliisilain 5 luvun puolella. Rikoksen selvittämisessä on lisäksi mahdollista käyttää asuntokuuntelua, jonka käyttömahdollisuuksien ulkopuolelle rajautuvat rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettut terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset, kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terroristiryhmän rahoittaminen.

Rikosten estämistä koskevaan tiedonhankintaan liittyy se, että viranomaisten toimivaltuudet saattavat tulevaisuudessa laajentua koskemaan tilanteita, joissa ei ole vielä käsillä poliisilain 5 luvun 1 §:n 2 momentissa tarkoitettu rikoksen estäminen. Sisäministeriö on 1 päivänä lokakuuta 2015 asettanut hankkeen valmistelevaan ehdotukset siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi. Asettamispäätöksen mukaan hankkeen keskeisin tavoite on kansallisen turvallisuuden parantaminen. Tehtävänä on laatia ehdotus hallituksen esitykseksi, jolla luotaisiin säädöspohja ulkomaan henkilötiedustelulle, tietojärjestelmätiedustelulle ja tietoliikennetiedustelulle. Hankkeessa valmisteltavat säännökset tullaan asettamispäätöksen mukaan soveltamaan yhteen samaan aikaan käynnissä olevan sotilastiedustelua koskevan hankkeen kanssa. Siviilitiedustelua koskevan hankkeen toimikausi päättyy vuoden 2016 lopussa.

2.2 Kansainvälinen kehitys ja ulkomaiden lainsäädäntö

2.2.1 Eräiden valtioiden lainsäädäntö

Kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden täytäntöönpanossa muiden valtioiden rangaistus-säännöksistä saatavilla tiedoilla ei ole samanlaista vertailuarvoa kuin arvioitaessa tekojen kriminalisointitarvetta puhtaasti kansallisista lähtökohdista, jolloin voidaan ottaa mallia muissa valtioissa yleisistä tai muuten onnistuneiksi osoittautuneista lainsäädäntöratkaisuista. Velvoitteiden täytäntöönpano edellyttää, että lainsäädäntö sisällöllisesti vähintään täyttää niiden vaatimukset.

Kansainvälisen vertailun hyödynnettävyyttä nimenomaan terrorismirikosten osalta heikentää myös havainto, jonka mukaan näitä rikoksia koskeville eri valtioiden säännöksille on ominaista se, että sääntelytekniikat vaihtelevat yksityiskohtaisten ja yleisemmin kirjoitettujen rangaistussäännösten välillä. Eroja on myös sen suhteen, missä määrin esimerkiksi valmistelurikoksia, yritystä ja osallisuutta koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi. Kun puhutaan matkustamisrikoksen tavoin rajat ylittävästä rikollisuudesta, merkitystä on myös sillä, minkälainen rikosoikeuden alueellista soveltamisalaa koskeva sääntely valtiossa on. Vertailua muiden valtioiden lainsäädäntöön vaikeuttaa nyt kysymyksessä olevassa tapauksessa lisäksi se, että lainsäädäntömuutosten tarpeen arviointi on kesken useissa valtioissa.

Mainituista varauksia sisältävistä lähtökohdista huolimatta seuraavassa tarkastellaan tilannetta eräissä Suomen kannalta perinteisesti merkitykselliseksi katsotuissa vertailuvaltioissa. Tiedoissa sivutaan myös salaisia tiedonhankintakeinoja, vaikka niiden osalta vertailtavuutta haittaa rikostunnusmerkistöjen erilaisuuden lisäksi tiedonhankintakeinojen toisistaan poikkeaminen niin keinojen nimien kuin sisällön suhteen.

Ruotsi

Terrorismirikoksia koskevia rangaistussäännöksiä löytyy useista laeista. Terrorismirikoksia koskevan lain (lag om straff för terroristbrott; 2003:148) 3 §:n kohdissa luetellaan rikoksia, jotka 2 §:ssä säädetyissä olosuhteissa tehtyinä ovat terrorismirikoksia. Näistä teoista tuomitaan vähintään neljän vuoden ja enintään kahdeksantoista vuoden vankeusrangaistus, joissakin tapauksissa elinkautinen vankeusrangaistus. Vähemmän vakavissa tapauksissa asteikko ulottuu kahden vuoden vankeusrangaistuksesta kuuden vuoden vankeusrangaistukseen. Kyseisen lain 4 §:n mukaan yrityksestä, valmistelusta, salahankkeesta ja terrorismirikoksen ilmoittamatta jättämisestä tuomitaan rikoskaaren (brottsbalken) 23 luvun mukaisesti.

Terrorismin rahoittaminen tulee rangaistavaksi lailla erityisen vakavan rikollisuuden rahoittamisen rankaisemisesta tietyissä tapauksissa (lag om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall; 2002:444). Erityisen vaarallisen rikollisuuden piiriin kuuluvat rikokset todetaan lain 2 §:ssä. Niillä tarkoitetaan myös terrorismirikoksia koskevan lain 2 §:ssä tarkoitettuja rikoksia. Erityisen vakavan rikollisuuden rahoittamista koskevan lain 3 §:n mukaan rangaistaan sitä, joka kerää, tarjoaa tai ottaa vastaan rahaa tai muita varoja käytettäväksi tai tietoisena siitä, että ne on tarkoitettu käytettäväksi erityisen vakavan rikollisuuden tekemiseen. Rangaistukseksi tuomitaan vankeutta enintään kaksi vuotta, törkeissä tapauksissa vähintään kuusi kuukautta ja enintään kuusi vuotta.

HE 93/2016 vp

Julkinen kehottaminen, värvääminen ja koulutuksen antaminen terrorismirikokseen ja muuhun erityisen vaaralliseen rikollisuuteen säädetään näitä tekotapoja koskevassa erityislaissa (lag om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet; 2010:299). Myös tämän lain soveltamisalaan kuuluvat terrorismirikoksia koskevan lain 2 §:ssä tarkoitetut rikokset. Lain mukaisista teoista tuomitaan enintään kahden vuoden vankeusrangaistus.

Ruotsissa on huhtikuun alussa 2016 voimaan tulleella lailla muutettu lakia julkisesta kehottamisesta, värväämisestä ja koulutuksen antamisesta terrorismirikokseen ja muuhun erityisen vaaralliseen rikollisuuteen niin, että siihen on lisätty uusi 5 b §. Näin on otettu huomioon päätöslauselmasta ja lisäpöytäkirjasta tulevat kriminalisointivelvoitteet. Pykälässä säädetään rangaistavaksi se, että henkilö matkustaa tai aloittaa matkan muuhun maahan kuin siihen, jonka kansalainen hän on, tarkoituksessa tehdä erityisen vaarallinen rikos tai valmistella sitä taikka antaa tai vastaanottaa 5 tai 5 a §:ssä tarkoitettua koulutusta. Viitatu pykälät koskevat koulutuksen antamista ja vastaanottamista erityisen vaarallisen rikoksen tekemistä varten. Rangaistukseksi tuomitaan vankeutta enintään kaksi vuotta. Laissa jo olevan 7 §:n mukaan rangaistusta ei matkustamisrikoksesta tuomita, jos on vain vähäinen vaara teon johtamisesta erityisen vaarallisen rikoksen tekemiseen tai jos teko muut olosuhteet huomioon ottaen on lievä.

Hallituksen esityksen Prop. 2015/16:78 perustelujen mukaan matkustamisrikos täyttyy jo matkan alkaessa. Siitä on kysymys, kun henkilö on matkalla lentokentälle tai juna-asemalle jatkaakseen sieltä matkaa toiseen maahan. Pelkästään lipun ostaminen ei riitä. Matkustamisrikoksen yritys ei ole rangaistava huolimatta siitä, että päätöslauselma velvoittaa kriminalisoimaan myös yrityksen. Tätä selitetään rikoksen täyttymisellä varhaisessa vaiheessa.

Samassa yhteydessä lakiin erityisen vakavan rikollisuuden rahoittamisesta eräissä tapauksissa on lisätty uusi 3 a §, jonka mukaan rangaistavaa on matkustamisrikoksen rahoittaminen. Siitä tuomitaan enintään kahden vuoden vankeusrangaistus. Lievissä tapauksissa rangaistusta ei tuomita.

Oikeudenkäymiskaaren (rättegångsbalk) 27 luvussa ovat säännökset rikoksen esitutkinnassa käytettävistä salaisista pakkokeinoista eli salaisesta sähköisen viestinnän kuuntelusta (18 §), salaisesta sähköisen viestinnän valvonnasta (19 §), salaisesta kameravalvonnasta (20 a §) ja salaisesta tilakuuntelusta (20 d §). Matkustamisrikos on kolmen ensiksi mainitun peruserikos. Sen sijaan salaisia pakkokeinoja ei voida käyttää matkustamisrikoksen estämisessä, mikä sinällään on muuten mahdollista tiettyjen vakavien rikosten kohdalla estämistoimenpiteitä koskevan erityislain (lag om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott; 2007:979) nojalla.

Norja

Terrorismirikoksia koskevat säännökset ovat rikoslain (straffeloven) 18 luvussa. Lain 131 ja 132 §:ssä säädetään rangaistaviksi terroriteot ja törkeät terroriteot. Mainittujen pykälien mukaan rangaistavaa on eräiden muualla laissa säädettyjen rikosten tekeminen terroristisessa tarkoituksessa. Rangaistukseksi tuomitaan enintään kahdenkymmenen ja kolmenkymmenen vuoden vankeusrangaistus. Terroristista yhteenliittymää koskevan 133 §:n mukaan rangaistavaa on terroriteon suunnitteleminen tai valmisteleminen yhdessä toisen henkilön kanssa (enintään kolmen tai kymmenen vuoden vankeusrangaistus) ja 134 §:n mukaan rangaistavaa on terroriteon tekemisellä uhkaaminen (enintään kymmenen tai kahdenkymmenen vuoden vankeusrangaistus). Rikoslain 135 §:n mukaan rangaistavaa terrorismin rahoittamisena

HE 93/2016 vp

ovat 131, 134 ja 137 §:n mukaisia tekoja edistävät rahoitusteot (enintään kymmenen vuoden vankeusrangaistus).

Rikoslain 136 §:ssä ovat säännökset kehottamisesta, värväämisestä ja koulutuksen antamisesta terroritekoon (enintään kuuden vuoden vankeusrangaistus). Rangaistavaa on 136 a §:n mukaan osallistuminen terroristiorganisaatioon (organisaation perustaminen, organisaatioon osallistuminen, jäsenten värväämisen organisaatioon sekä taloudellisen tai muun aiheellisen tuen antamisen organisaatiolle). Rangaistavuuden edellytyksenä viimeksi mainitun rikoksen osalta on lisäksi, että organisaatio on laittomilla keinoilla ryhtynyt toteuttamaan tarkoitustaan. Tästäkin teosta on tuomittava enintään kuuden vuoden vankeusrangaistus.

Rikoslain 18 luvun terrorismirikosten yritys on rangaistava. Terroritekoa koskevan 131 §:n 3 kappaleen mukaan yrityskynnys saavutetaan mainitun rikoksen osalta tavanomaista yritystä aikaisemmassa vaiheessa. Kappaleen mukaan yrityksestä rangaistaan sitä, jolla on tarkoitus tehdä mainitun pykälän 1 momentissa tai 132 §:ssä tarkoitettu teko ja joka suorittaa sitä edistäviä ja osoittavia toimia. Tällä yritystä koskevalla momentilla siis kriminalisoidaan valmistelutyypinen teko.

Norjassa ei ole ryhdytty päätöslauselman johdosta muuttamaan tai täydentämään rikoslain terrorismisäännöksiä. Nykyisten säännösten on katsottu ainakin pääosin täyttävän päätöslauselman asettamat velvoitteet. Joulukuussa 2015 annetussa hallituksen esityksessä Prop. 44 L (2015—2016) ehdotetaan muutoksia rikoslakiin koskien yksityishenkilöiden osallistumista aseellisiin konflikteihin.

Norjan rikosoikeudenkäyntilaissa (straffeprosessloven) ovat säännökset salaisista pakkokeinoista. Lain 202 a §:n mukaan kameravalvontaa voidaan harjoittaa julkisella paikalla, kun epäillään rikosta, josta voidaan tuomita yli kuuden kuukauden vankeusrangaistus (kaikki terrorismirikokset). Viestinnän sisältöä koskevaa viestinnän valvontaa voidaan 216 a §:n käyttöä sellaisen rikoksen tutkinnassa, josta voidaan tuomita vähintään kymmenen vuoden vankeusrangaistus, sekä eräiden pykälän 1 kappaleessa pykäläviittauksin osoitettujen rikosten tutkinnassa. Viitatuissa rikoksissa ei ole terrorismirikoksia, minkä vuoksi osa niistä jää alhaisemman enimmäisrangaistuksensa perusteella valvonnan käyttämättä ulkopuolelle. Lain 216 b §:n mukaan muuta viestinnän valvontaa voidaan käyttää tutkittaessa rikosta, josta voidaan tuomita vähintään viiden vuoden vankeusrangaistus, mikä edellytys täyttyy kaikkien terrorismirikosten kohdalla. Rikosoikeudenkäyntilain 216 m §:n mukaan salaista tilakuuntelua voidaan käyttää eräiden terrorismirikosten (rikoslain 131 ja 134 §:ssä tarkoitettut rikokset) ja eräiden muiden rikosten tutkinnassa.

Rikosoikeudenkäyntilain 222 d §:n mukaan edellä todettuja salaisia pakkokeinoja voidaan käyttää myös eräissä tilanteissa, joissa on perusteita uskoa, että joku tulee tekemään rikoksen. Tämä koskee terrorismirikoksista rikoslain 131, 133 ja 134 §:ssä tarkoitettuja rikoksia. Poliisilain (politiloven) 17 d §:n mukaan kyseisiä keinoja voidaan käyttää myös esitutkintaa edeltävässä vaiheessa, kun on perusteita tutkia, valmisteleeko joku mainituissa pykälissä tarkoitettua toimintaa.

Tanska

Terrorismirikoksia koskevat säännökset ovat rikoslain (straffeloven) 13 luvussa. Lain 114 ja 114 a §:ssä luvussa säädetään rangaistaviksi terroritekoina tiettyjen muualla kyseisessä laissa rangaistavaksi säädettyjen rikosten tekeminen terroristisessa tarkoituksessa tai eräisiin kan-

sainvälisiin terrorismin vastaisiin yleissopimuksiin liittyvissä tilanteissa (enimmäisrangaistukset elinkautinen vankeusrangaistus ja kuuden vuoden vankeusrangaistus). Rikoslain 114 b §:n mukaan rangaistavia terrorismin rahoittamisena ovat rahoitusteot, joilla rahoitetaan henkilöä, ryhmää tai yhteenliittymää, joka tekee tai jonka tarkoituksena on tehdä terroritekoja eli 114 ja 114 a §:ssä tarkoitettuja tekoja. Tästä teosta tuomitaan enintään kymmenen vuotta vankeutta.

Rikoslain 114 c §:n mukaan rangaistavaa on henkilön värväminen tekemään 114 tai 114 a §:ssä tarkoitettu teko tai edistämään sen tekemistä taikka liittymään ryhmään tai yhteenliittymään sellaisen rikoksen tekemisen edistämistä varten. Tämän pykälän mukaan rangaistavaa on myös värväytyminen 114 tai 114 a §:ssä tarkoitettun teon tekemiseksi. Enimmäisrangaistukset 114 c §:n mukaisista teoista ovat kuusi ja kymmenen vuotta vankeutta. Lain 114 d §:n mukaan rangaistavaa on koulutuksen antaminen 114 tai 114 a §:ssä tarkoitettun teon tekemiseksi tai sen tekemisen edistämiseksi sekä koulutuksen ottaminen mainittujen rikosten tekemiseksi. Myös koulutuksen antamisesta enimmäisrangaistukset ovat tapauksesta riippuen kuusi ja kymmenen vuotta vankeutta. Lain 114 e §:ssä vielä säädetään rangaistavaksi se, että muuten edistää sellaisen henkilön, ryhmän tai yhteenliittymän toimintaa, jonka tarkoituksena on tehdä 114 tai 114 a §:ssä tarkoitettuja tekoja (enimmäisrangaistus kuusi vuotta vankeutta). Rikoslain 21 §:n perusteella kaikki terrorismirikokset ovat rangaistavia yritysasteella. Yrityksenä rangaistavia ovat teot, joiden tarkoituksena on edistää rikoksen täyttymistä tai saada se aikaan.

Lokakuussa 2014 pysyväälle rikoslakineuvostolle (straffelovrådet) annettiin tehtäväksi arvioida rikoslainsäädäntöä koskien osallistumista ja värväämistä ulkomaisiin aseellisiin konflikteihin. Samassa yhteydessä tuli arvioida, edellyttääkö päätöslauselma muutoksia tai tarkennuksia rikoslain terrorismia koskeviin säännöksiin. Neuvoston mietintö julkaistiin toukokuussa 2015. Mietinnössä ei ehdoteta terrorismirikoksia koskevia lainsäädäntömuutoksia.

Oikeudenkäyntilain (lov om retsens pleje) 781 §:n mukaan viestintään kohdistuvia pakkokeinoja, esimerkiksi Suomen telekuuntelua, televalvontaa ja teknistä kuuntelua vastaavia keinoja, voidaan käyttää tutkittaessa muun ohessa rikoslain 13 luvussa rangaistavaksi säädettyjä rikoksia. Oikeudenkäyntilain 791 a §:n mukaan Suomen teknistä katselua vastaavaa tarkkailua voidaan käyttää, jos tutkittavasta rikoksesta saattaa lain mukaan seurata vankeusrangaistus. Tämän ehdon täyttävät kaikki edellä mainitussa luvussa rangaistaviksi säädetyt rikokset. Kohdehenkilön ollessa asunnossa tai vastaavassa tilassa tarkkailun edellytyksenä kuitenkin on, että rikoksesta voi seurata vähintään kuuden vuoden vankeusrangaistus, minkä edellytyksen kaikki terrorismirikokset myös täyttävät.

Saksa

Terrorismirikoksia koskevia säännöksiä on rikoslaissa (Strafgesetzbuch). Lain 129 a §:ssä säädetään rangaistavaksi terroristisen yhteenliittymän (Vereinigung) muodostaminen kattaen muodostamisen lisäksi jäsenenä kuulumisen. Tarkoituksena tulee olla murhan, tapon tai kansanmurhan taikka eräiden muiden, esimerkiksi terveyteen kohdistuvien rikosten tekeminen, taikka toiminnan suuntaaminen näiden rikosten tekemiseen. Rangaistukseksi tuomitaan tapauksesta riippuen vankeutta vähintään yksi vuosi ja enintään kymmenen vuotta taikka vankeutta vähintään kuusi kuukautta ja enintään viisi vuotta. Rikoslain 129 b §:n mukaan 129 a §:ää lähtökohtaisesti sovelletaan myös ulkomailla oleviin yhteenliittymiin.

Rikoslain 89 a §:ssä säädetään rangaistaviksi vakavan valtiota vaarantavan väkivaltarikoksen valmistelu. Pykälässä tarkoitettua valmistelua on esimerkiksi se, että henkilö antaa tai ottaa koulutusta aseiden tai räjähdysaineiden valmistuksessa ja käytössä. Pykälän 3 kappaleen mu-

kaan rangaistavuus koskee lähtökohtaisesti myös tilanteita, joissa valmistelu tapahtuu ulkomailla. Päätöslauselman johdosta pykälää täydennettiin kesällä 2015 lisäämällä siihen uusi 2 a kappale. Sen mukaan rangaistaan henkilöä, joka matkustaa Saksasta ulkomaille saadakseen terroristista koulutusta. Vakavan valtiota vaarantavan väkivaltarikoksen valmistelusta tuomitaan vankeutta vähintään kuusi kuukautta ja enintään kymmenen vuotta, vähäisemmissä tapauksissa vankeutta tuomitaan kolmesta kuukaudesta viiteen vuoteen.

Rikoslain 89 b §:n mukaan rangaistavaa on luoda yhteys yhteenliittymään tarkoituksessa saada 89 a §:ssä tarkoitettua koulutusta ja pitää yllä tätä yhteyttä. Myös tämä rikos koskee ulkomailla tapahtuvia tekoja. Rangaistukseksi tuomitaan sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta.

Rikoslakiin lisättiin kesällä 2015 erillinen terrorismin rahoittamista koskeva pykälä (89 c §). Sen mukaan rangaistavia ovat rahoittamistoimet, jotka tehdään tietoisena siitä tai tarkoituksessa, että varat käytetään tiettyjen pykälässä yksilöityjen rikosten tekemiseen. Nämä rikokset ovat esimerkiksi henkeen kohdistuvia rikoksia, sotarikoksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan. Rahoitettavien tekojen osalta viitataan myös 89 a §:n 2 a kappaleen mukaiseen tekoon eli uuteen matkustamisrikokseen. Rangaistukseksi terrorismin rahoittamisesta tuomitaan vankeutta vähintään kuusi kuukautta ja enintään kymmenen vuotta vankeutta, vähäpätöisistä teoista vankeutta tuomitaan vähintään kolme kuukautta ja enintään viisi vuotta.

Rikoslain 91 §:n mukaan rangaistavaa on sellaisen kirjoituksen saataville asettaminen, joka on omiaan edistämään vakavan valtiota vaarantavan rikoksen tekemistä. Rangaistukseksi tuomitaan sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta. Vähäisemmissä tapauksissa tuomioistuin voi jättää rangaistuksen tuomitsematta.

2.2.2 Euroopan unionin lainsäädäntö

Vuoden 2002 puitepäättös velvoittaa säätämään rangaistaviksi tietyt teot terroristisessa tarkoituksessa tehtyinä (1 artikla) sekä terroristiryhmän johtamisen ja ryhmän toimintaan osallistumisen (2 artikla). Lisäksi puitepäättöksessä on kriminalisointien osalta terroritoimintaan liittyviä rikoksia sekä yllyttämistä, avunantoa ja yritystä koskevia velvoitteita (3 ja 4 artikla). Nämä kriminalisointivelvoitteet on toteutettu säätämällä rikoslain muuttamisesta annettu laki 17/2003, jolla rikoslakiin lisättiin terrorismirikoksia koskeva 34 a luku.

Neuvoston puitepäättös terrorismin torjumisesta tehdyn puitepäättöksen muuttamisesta (EUVL, L 330, 9.12.2008, s. 21—23) sisältää julkista yllytystä terrorismirikokseen, terroristien värväystä ja terroristien kouluttamista sekä avunantoa, yllytystä ja yritystä koskevat kriminalisointivelvoitteet 1 artiklassa, jolla korvattiin vuoden 2002 puitepäättöksen 3 ja 4 artikla. Jälkimmäinen puitepäättös ei edellyttänyt Suomessa lainsäädäntömuutoksia, koska puitepäättöksen edellyttämät lainsäädäntömuutokset oli jo tehty Suomen liittyessä terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (rikoslain 34 a luvun muuttamisesta annettu laki 1370/2007).

Aikaisemmin todetun mukaisesti Euroopan komissio on joulukuun 2015 alussa tehnyt ehdotuksen direktiivistä, jolla korvataan vuoden 2002 puitepäättös. Uudella direktiivillä jäsenvaltiot veloitettaisiin säätämään rangaistaviksi muiden tekojen ohessa matkustaminen ulkomaille terrorismia varten mukaan lukien sellaisen matkustamisen järjestäminen ja muu edistäminen sekä matkustamisen rahoittaminen (9—11 artikla). Ehdotuksen mukainen matkustamisrikos poikkeaa päätöslauselman mukaisesta. Ehdotuksen 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulisi säätää rangaistavaksi matkustaminen toiseen maahan tarkoituksessa tehdä 3 artiklan mukainen

terrorismirikos tai edistää sen tekemistä, osallistua 4 artiklan mukaisesti terroristiryhmän toimintaan taikka antaa tai ottaa terroristista koulutusta 7 tai 8 artiklan mukaisesti. Ehdotuksen perustelujen mukaan 9 artiklan tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan unionin allekirjoittaman lisäpöytäkirjan 4 artikla. Samalla kuitenkin todetaan se, että ehdotus poikkeaa lisäpöytäkirjan artiklasta esimerkiksi siten, että kriminalisointivelvoite kattaisi matkustamisen myös rikoksenteijän kansalaisuus- tai asuinvaltioon. Tarkemmat tekijää ja tekopaikkaa koskevat teon rajaukset tulisivat alueellista tuomiovaltaa ja syytteenpanoa koskevasta direktiiviehdotuksen 21 artiklasta. Direktiiviehdotuksen käsittely on aloitettu Euroopan unionissa tammikuussa 2016.

2.3 Konfliktialueille matkustamista ja terrorismirikoksia koskeva tilanne Suomessa

Useiden muiden valtioiden tavoin Suomesta lähtee henkilöitä Syyriaan ja Irakiin osallistuakseen konfliktialueilla terroristijärjestöiksi luokiteltujen organisaatioiden toimintaan. Lähtijöitä on ollut myös Somaliassa käytävään sisällissotaan.

Suojelupoliisin marraskuun alussa 2015 antamien tietojen mukaan Suomesta on vuodesta 2012 lähtien matkustanut Syyriaan vähintään 70 aikuista henkilöä, joista valtaosan arvioidaan matkustaneen alueelle tukeakseen terroristijärjestöjen toimintaa. Kun otetaan lisäksi huomioon matkustaneiden henkilöiden vaikutuspiiri Suomessa, koskettaa matkustaminen konfliktialueille ilmiönä mainittua suurempaa joukkoa. Matkustaneista arviolta 15 on saanut surmansa konfliktialueella ja 20 on palannut Suomeen. Luvut kuvaavat vain tiedossa olevia määriä, todelliset luvut ovat oletettavasti suurempia.

Syyriaan matkustaneiden etninen tausta on epäyhtenäinen. Lähtijöistä pääosa on ollut miehiä. Noin kahdella kolmasosalla lähtijöistä on ollut Suomen kansalaisuus. Aikuiset lähtijät ovat olleet 18—50-vuotiaita merkittävimmän ikäryhmän muodostuessa noin 21—24-vuotiaista. Muslimiväestön kokoon ja maan väkilukuun suhteutettuna Suomesta matkustaneiden lukumäärä on kansainvälisesti vertaillen suuri. Suojelupoliisin tiedossa on lisäksi riskihenkilökartoituksen perusteella lähes kolmesataa mahdollisesti terroristiseen toimintaan kytköksissä olevaa henkilöä.

Suomesta lähtöisin olevia taistelijoita on todennäköisesti osallistunut terrorismirikosten tekemiseen tai edistänyt niiden tekemistä. Konfliktialueella tehtyjen rikosten selvittämiseen liittyy merkittäviä vaikeuksia, kun sekä terroristijärjestöt että Suomesta lähteneet henkilöt pyrkivät salaamaan järjestöjen toimintaan osallistuneiden henkilöllisyyden. Suomesta Syyriaan konfliktialueelle matkustaneiden joukossa on henkilöitä, jotka osallistuvat terroristijärjestön toimintaan taistelijoina tai taistelukoulutuksen ottajina. Suojelupoliisin arvion mukaan konfliktialueella menehtyneet ovat osallistuneet aseelliseen toimintaan terroristijärjestön riveissä. Suomesta matkustaneiden henkilöiden arvioidaan myös osallistuvan terroristijärjestöjen hallintoa ja sotatoimia tukeviin tehtäviin, joista merkittävässä roolissa on propagandan tuottaminen ja sen levittäminen. Propagandalla on keskeinen rooli jäsenten houkuttelemisessa terroristijärjestöjen hallitsemille alueille ja yllyttämisessä iskujen tekemiseen länsimaissa.

Ulkomailla matkustamisen osalta huomiota on jo tähän mennessä kiinnitetty erityisesti matkustamiseen terroristisen koulutuksen ottamista varten. Ulkomailla tapahtuva kouluttautuminen oli merkittävästi vaikuttamassa siihen, että kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädettiin rangaistavaksi rikoslain 34 a luvun uudessa 4 b §:ssä vuoden 2015 alussa. Terroristijärjestöt antavat koulutuskeskuksissaan ja -leireillään koulutusta terrori-iskujen tekemiseen. Koulutukseen kuuluu usein ideologisen pohjan vahvistaminen päivittäisellä propagandaopetuksella. Käytännön opetusta annetaan erityisesti aseiden käsittelyssä ja käytössä se-

kä räjähteiden rakentamisessa ja käytössä. Leireillä tapahtuu koulutettavien keskinäistä verkostoitumista, joka osaltaan luo edellytyksiä iskujen myöhemmälle toteuttamiselle. Terroristisessa koulutuksessa annettuja taitoja on hyödynnetty Euroopassa toteutetuissa terrori-iskuissa ja niiden yrityksissä. Kouluttautuneet saattavat saavuttaa ryhmässä vaikutusvaltaa, jota he voivat käyttää uusien leireille lähtevien värväämiseksi ja radikalisoimiseksi. Suojelupoliisin tiedossa on, että tällaista toimintaa tapahtuu myös Suomessa.

Syksyllä 2015 selvitettävänä oli, onko suomalainen ISIS -terroristijärjestön riveissä toimiva mies tehnyt itsemurhaiskun Pohjois-Irakissa. Kyseistä miestä epäiltiin tuolloin Suomessa terroristisessa tarkoituksessa tehdystä laittomasta uhkauksesta. Kun marraskuussa 2015 tehtiin terrorismin vastaisessa operaatiossa pidätyksiä Euroopan eri valtioissa, ilmeni samalla, että eräästä Suomessa asuvasta henkilöstä oli annettu eurooppalainen pidätysmääräys. Joulukuussa 2015 Suomessa vangittiin kaksi irakilasta miestä epäiltyinä terroristisessa tarkoituksessa tehdystä murhasta. Suojelupoliisin julkistamien tietojen mukaan joitakin Suomessa asuvia henkilöitä on pidätetty ulkomailla terrorismirikoksista epäiltyinä.

Suomen ensimmäinen terrorismirikoksia koskeva tuomio annettiin Helsingin käräjäoikeudessa joulukuussa 2014. Yksi henkilö tuomittiin yhden vuoden ja neljän kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta, värväyksestä terrorismirikoksen tekemiseen ja terrorismin rahoittamisesta. Kolme henkilöä tuomittiin viiden kuukauden ehdolliseen vankeusrangaistukseen terrorismin rahoittamisesta. Tätä esitystä laadittaessa tuomio ei vielä ollut lainvoimainen.

Suomesta matkustavien osalta on otettava huomioon se, että aseelliseen konfliktiin osallistuminen ei välttämättä tarkoita matkustajan syyllistymistä terrorismirikokseen ja että matkustamisen tarkoituksena ei välttämättä ole juuri terrorismirikoksen tekeminen. Kysymys voi olla myös muiden vakavien rikosten, esimerkiksi sotarikosten taikka henkeen tai terveyteen kohdistuvien rikosten tekemisestä aseellisessa toiminnassa. Terrorismirikokselta edellytetään terroristista tarkoitusta, joka voi rikoslain 34 a luvun 6 §:n mukaan olla esimerkiksi vakavan pelon aiheuttaminen väestön keskuudessa tai valtion pakottaminen tekemään jotakin. Teot eivät välttämättä muiltakaan osin täyty tarkkarajaisesti kirjoitettuja terrorismirikosten tunnusmerkkistöjä. Tekojen rikosoikeudellista luonnetta ja rangaistavuutta arvioitaessa huomioon on otettava myös kansainvälinen oikeus sodan lakeineen, kansainvälinen humanitäärinen oikeus mukaan lukien. Marraskuussa 2015 Pirkanmaan käräjäoikeus määräsi vangittavaksi ulkomaalaisen miehen sotarikoksesta, joka epäillään tehdyksi edellisenä vuonna Irakissa aseellisessa konfliktissa.

2.4 Nykytilan arviointi

Ponsikappaleen sanamuoto selvästi osoittaa, että kysymys on nimenomaan kriminalisointivelvoitteista, joita ei voida toteuttaa muilla kuin rikosoikeudellisilla, esimerkiksi hallinnollisilla matkustamista estävillä toimenpiteillä. Tämän vuoksi on arvioitava, kattavatko nykyiset rangaistussäännökset ponsikappaleen kohdissa kuvatut teot.

2.4.1 Matkustamista koskevan kriminalisointivelvoitteen sisältö

Ponsikappaleen a kohdan mukaan matkustamisrikoksen tekijöitä ovat ensinnäkin jäsenvaltioiden kansalaiset ("their nationals"). Kohdan sanamuodon mukaan jäsenvaltion on kriminalisointitapa kansalaisensa matkustaminen siitä riippumatta, alkaako hänen matkansa kyseisen valtion

alueelta. Tämä on johdonmukaista lähtien siitä, että yleensä valtioiden lainkäyttövaltaan kuuluvat myös sen kansalaisten ulkomailla tekemät rikokset. Lisäksi kriminalisointivelvoite kattaa muut jäsenvaltion alueelta matkustavat henkilöt ("other individuals who travel ... from their territories"). Matkustamisen kohteena on muu valtio kuin matkustajan asuin- tai kansalaisuusvaltio ("to a State other than their States of residence or nationality"). Kriminalisointivelvoitteen ulkopuolelle jäävät siis esimerkiksi tapaukset, joissa Suomessa pysyvästi asuva henkilö aloittaa matkansa Suomen ulkopuolelta taikka joissa Suomen kansalainen tai Suomessa pysyvästi asuva henkilö matkustaa terrorismirikoksen tekemistä varten Suomeen eli käytännössä siis palaa tänne.

Ponsikappaleen a kohdan mukaan matkustamisrikoksen tarkoituksena voi olla terroristitekojen ("terrorist acts") tekeminen ("perpetration"), suunnitteleminen ("planning") tai valmisteleminen ("preparation") taikka osallistuminen ("participation") niiden tekemiseen. Kohdan mukaan matkustaminen voi lisäksi tapahtua terroristikoulutuksen antamisen tai ottamisen ("providing or receiving terrorist training") tarkoituksessa.

Päätöslauselmassa ei määritetä terroristitekoa, jonka tekemistä, suunnittelemista tai valmistelemissä taikka johon osallistumista varten ulkomaille matkustetaan. Ponsikappaleen alussa kyläkin viitataan päätöslauselmaan 1373 (2001), joka velvoittaa saattamaan oikeuden eteen henkilöt, jotka osallistuvat terroristitekojen rahoittamiseen, suunnittelemiseen, valmistelemiseen, tekemiseen tai tukemiseen. Myöskään viitatussa terroristitekojen rahoittamisen kriminalisoinnista ja terroristivarojen jäädyttämisestä koskevassa päätöslauselmassa ei kuitenkaan määritetä mainittujen toimenpiteiden perustana olevaa terroristitekoa.

Terrorismirikoksia koskevan Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1566 (2004) 3 ponsikappaleessa käsitellään päätöslauselman kannalta merkityksellisiä rikoksia. Kappaleesta ilmenee ensinnäkin, että näitä rikoksia tehdään kuoleman tai vakavan ruumiinvamman aiheuttamiseksi taikka panttivankien ottamiseksi. Rikosten tarkoituksena on saada aikaan pelkoa yleisössä, ihmisryhmässä tai väestössä taikka pakottaa hallitus tai kansainvälinen järjestö tekemään jotakin tai jättämään jotakin tekemättä. Ponsikappaleen mukaan näiden rikosten ulottuvuus on sellainen, miksi se määritetty terrorismiin liittyvien yleissopimusten ja pöytäkirjojen perusteella.

Päätöslauselmassa 1566 (2004) todetunkin perusteella on otettava huomioon Yhdistyneiden Kansakuntien piirissä syntynyt kansainvälinen terrorismin rahoituksen vastainen yleissopimus (SopS 74/2002), jonka 2 artiklan 1 kappale velvoittaa kriminalisoimaan sen sopimuksen liitteessä mainittujen yleissopimusten ja pöytäkirjojen soveltamisalaan kuuluvien rikosten rahoittamisen. Lisäksi kappaleen mukaan on säädettävä rangaistavaksi eräiden muiden, kuoleman tai vakavan ruumiinvamman aiheuttavien tekojen rahoittaminen, kun teko on luonteeltaan tai asiayhteydeltään sellainen, että sen päämääränä on aiheuttaa pelkoa väestön keskuudessa tai pakottaa hallitus tai kansainvälinen järjestö tekemään tietty toimenpide tai pidättäytymään tietyistä toimenpiteistä.

Vaikka varsinaisista käsitelmäärityksistä ei olekaan kysymys, kansainvälisen terrorismin vastaisen yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleesta ja päätöslauselman 1566 (2004) 3 ponsikappaleesta on pääteltävissä, mitä "terroriteolla" Yhdistyneiden Kansakuntien toiminnassa tarkoitetaan. Joka tapauksessa jäsenvaltioille jää jossakin määrin liikkumavaraa sen suhteen, mitä se katsoo tällaisiksi rikoksiksi tässä yhteydessä.

Rikoslain 34 a luvun 5 §:n 1 momentista ilmenevät ne rikokset, joiden rahoittamisen kriminalisoinnissa on katsottu vastaavan kansainvälisen terrorismin rahoittamisen vastaisen yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleessa asetettua kriminalisointivelvoitetta. Vaikka terroris-

tisessa tarkoituksessa tehtyä rikosta koskevan 34 a luvun 1 §:n taustalla on vuoden 2002 puittepäätös, sen pykälän kattamat rikokset olennaisessa osin rikosnimikkeiltään vastaavat niitä, joiden rahoittaminen on 5 §:n 1 momentin pykälän mukaan rangaistavaa. Luvun 1 §:ssä rangaistavaksi säädettyjen rikosten rangaistavuuden edellytys on lisäksi se, että rikos on tehty terroristisessa tarkoituksessa. Rikoksenteijällä voi puolestaan olla 6 §:n 1 momentin mukaan sellainen tarkoitus esimerkiksi silloin kun hänen tarkoituksenaan on aiheuttaa vakavaa pelkoa väestön keskuudessa tai pakottaa oikeudettomasti jonkin valtion hallitus tai muu viranomaisen taikka kansainvälinen järjestö tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotakin. Myös tämä määritelmä olennaisissa osin vastaa yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleessa ja päätöslauselmassa 1566 (2004) ilmaistua terroristista tarkoitusta. Näistä lähtökohdista on perusteltua päätöslauselman kansallisessa täytäntöönpanossa katsoa, että ponsikappaleen a kohdan mukaisella terroriteolla tarkoitetaan rikoslain 34 a luvun 1 §:n mukaista terroristisessa tarkoituksessa tehtyä rikosta.

Mitä tulee ponsikappaleen a kohdassa mainittuihin matkustamisen tarkoituksena oleviin terroritekoja edistäviin tekoihin, terroritekojen suunnitteleminen tai valmisteleminen taikka niiden tekemiseen osallistuminen jäävät tässä yhteydessä sisällöltään epäselviksi, koska päätöslauselmassa tai Yhdistyneiden Kansakuntien toiminnassa muuten ei ole näitä tekoja määritelty. Sama koskee annettavaa tai otettavaa koulutusta. Tästä seuraa, että näiden matkustamisen tarkoituksena olevien tekojen rajaaminen on Yhdistyneiden Kansakuntien jäsenvaltioiden harkinnassa.

Ponsikappaleen a kohdassa mainitusta osallistumisesta ("participating") ei ole tässä yhteydessä tehtävissä sellaista johtopäätöstä, että se tarkoittaisi rikoslain 5 luvussa säädettyä osallisuutta eri muodoissaan. Sinällään selvää on, että kohdassa mainittua terroriteon tekemistä tai sen tekemiseen osallistumista voi olla terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekeminen mainitun luvun 3 §:ssä tarkoitettulla tavalla rikoskumppanina. Mitä tulee muuten rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädettyihin terrorismirikoksiin, rikoksilla on tunnusmerkistöjensä mukaisesti terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä edistävä luonne. Kun otetaan huomioon ponsikappaleen sanamuoto ja se, että kysymys on rangaistavuuden pitkälle ulottavasta valmisteluonteisesta teosta, jatkotarkastelun lähtökohtana voidaan pitää sitä, että matkustamisen tarkoituksena olevien tekojen piiriin kuuluvat terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen lisäksi terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu (2 §; kattaa myös suunnitelman laatimisen), koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 a §) ja koulutautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 b §).

Ponsikappaleen a kohdasta ei saada selvää vastausta kysymykseen, milloin matkustamisrikos täyttyy. Kohdan mukaan kriminalisoinnin tulee koskea matkustamista valtioon ("who travel ... to a State"). Tämän kysymyksen ratkaisemisella on merkitystä tunnusmerkistön tarkkarajaisen kirjoittamisen kannalta sekä tehtäessä rajanvetoa täyttyneen teon ja yrityksen välillä. Tulkintaa ohjaavien oikeuslähteiden puuttuessa kysymyksen ratkaiseminen on kansallisessa harkinnassa.

Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan rikos täyttyy jo matkaa aloitettaessa tai ainakin jossakin vaiheessa matkustamisen aikana ja toisen vaihtoehdon mukaan rikos täyttyy vasta saavuttaessa maahan, jossa terrorismirikos on tarkoitus tehdä. Jos näistä vaihtoehdoista valitaan ensimmäinen, matkustamisesta olisi rangaistava täyttyneenä rikoksena riippumatta siitä, saapuuko matkustamaan lähtenyt koskaan kyseiseen maahan. Tällaista lopputulosta ei ole pidettävä perusteltuna. Myös kohdan sanamuoto tukee pikemminkin tulkintaa, jonka mukaan matkustajan on saavuttava matkustamisen kohteena olevaan valtioon.

Asian arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon se, että ponsikappaleen a kohdan mukaan myös matkustamisrikoksen yritys on kriminalisoitava. Rikoksen yrityksen määritelmä ja käytännön ulottuvuus vaihtelevat valtiosta toiseen. Rikoslain 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan teko on edennyt rikoksen yritykseksi, kun tekijä on aloittanut rikoksen tekemisen ja saanut aikaan vaaran rikoksen täyttymisestä. Momentin mukaan rikoksen yritys on kysymyksessä silloinkin, kun sellaista vaaraa ei aiheudu, jos vaaran syntymättä jääminen on johtunut vain sattunnaisista syistä. Vaaralla mainitussa säännöksessä tarkoitetaan konkreettista vaaraa rikoksen täyttymisen suhteen (HE 44/2002 vp, s. 137/I). Kansallinen harkinnanvara ja kansalliset yrityksen rajat huomioon ottaen on perusteltua tulkita ponsikappaleen a kohtaa niin, että matkustamisrikos täyttyy vasta matkustajan saapuessa valtioon, jossa terrorismirikos on tarkoitus tehdä. Matkan aikana kysymys on vielä yritysvaiheessa olevasta teosta.

2.4.2 Rikoslainsäädännön täydentämistarve

Kuten edellä olevasta Suomen lainsäädännön kuvauksesta ilmenee, rikoslain 34 a luvussa on merkittävässä määrin kriminalisoitu joko varsinaisena valmistelurikoksena (2 §) tai valmisteluonteisina rikoksina tekoja, jotka edistävät terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä tai muuten myötävaikuttavat sen tekemiseen. Lisäksi rangaistavaa on esimerkiksi eräiden henkeen ja terveyteen kohdistuvien rikosten, panttivangin ottamisen sekä yleisvaarallisen rikoksen valmistelu. Rikoslain 5 luvussa ovat osallisuutta koskevat säännökset, joiden perusteella rangaistaan esimerkiksi rikoskumppanuudesta ja avunannosta.

Arvioitaessa sitä, kattavatko voimassaolevat rangaistussäännökset ponsikappaleen a kohdan mukaisen kriminalisointivelvoitteen, huomioon on otettava perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Sen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Laillisuusperiaatetta ilmentää myös rikoslain 3 luvun 1 §:n 1 momentti, jonka mukaan rikokseen syylliseksi saa katsoa vain sellaisen teon perusteella, joka tekohetkellä on laissa nimenomaan säädetty rangaistavaksi. Laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 29/2001 vp, s. 3/II ja PeVL 26/2002 vp, s. 2/I). Vaatimus rikostunnusmerkistön täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta kuuluu myös rikosoikeuden käytön yleisiin edellytyksiin (LaVL 9/2004 vp, s. 2/I ja LaVM 15/2005 vp, s. 5/I). Laillisuusperiaatteesta johtuu myös, että tunnusmerkistön sanamuodon ulkopuolelle menevät rangaistussäännösten laajentavat tulkinnat eivät ole mahdollisia. Todetusta seuraa, että ponsikappaleen a kohdan mukaisen matkustamisen tulisi selvästi kuulua nykyisen rikosoikeudellisen sääntelyn piiriin, jotta kohdan mukainen kriminalisointivelvoite tulisi täytetyksi ilman lainsäädännön täydentämistä.

Aikaisemmin käsitellyissä tarkkarajaisissa rikoslain 34 a luvun säännöksissä ja merkityksellisissä valmistelurikoksia koskevissa säännöksissä (rikoslain 21 luvun 6 a §, 25 luvun 4 a § ja 34 luvun 9 §) ei tekotapana erikseen mainita matkustamista jonkin toisen rikoksen tekemiseksi. Erityisesti terrorismirikosten osalta on huomattava se, että ponsikappaleen a kohdan mukaan matkustaminen on teko, joka edeltää terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua, koulutuksen antamista terrorismirikoksen tekemistä varten ja kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten.

Matkustaminen on nähtävissä valmistelutyypiksi toimeksi suhteessa myöhemmin tehtävään terrorismirikokseen nähden. Terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua koskeva rikoslain 34 a luvun 2 § kattaa vain luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tarkoite-

tun terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen valmistelun. Lisäksi myös mainitun pykälän tunnusmerkistö on kirjoitettu tarkkarajaisesti. Vaikka matkustaminen voi olla osa terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä koskevaa suunnitelmaa, matkustaminen ei ole 2 §:n 1 kohdassa tarkoitettua suunnitelman laatimista.

On ajateltavissa, että matkustaminen tietyn rikoslain 34 a luvun mukaisen terrorismirikoksen tekemistä varten ilmentäisi yritystä tehdä sellainen rikos. Edellä on jo käsitelty rikoslain 5 luvun 1 §:n 2 momentin sisältöä ja sitä, että säännöksen nojalla merkityksellinen yritys edellyttää konkreettisesta vaaraa rikoksen täyttymisestä.

Terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen yritys on rangaistava, mutta selvää on, että yrityskynnys ei vielä ylity pelkällä matkustamisella. Kysymys ei ole tuolloin vielä rikoksen täytäntöönpanotoimen aloittamisesta. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ei tältäkin osin anna sijaa epävarmoille tulkinnoille. Lisäksi on otettava huomioon, että terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun ja terrorismirikoksen tekemistä varten kouluttautumisen yritys ei ole rangaistava. Mainittujen rikosten yritystä ei ole aihetta säätää yleisesti rangaistavaksi pelkästään sen takia, että jokin yrityksen mahdollinen ilmenemismuoto tulisi rangaistavaksi, koska samalla rikoksen muutkin yritykset tulisivat rangaistaviksi ja rangaistavuuden ala laajenisi ennakoimattomalla tavalla. Lisäksi myöskään mainittujen rikosten osalta yrityskynnys ei välttämättä vielä ylittyisi matkustettaessa näiden rikosten myöhempää tekemistä varten. Koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten on rangaistava jo yritysvaiheessa, mutta yrityskynnyksen ylittymistä matkustamisella koskevat jo todetut epäilyt.

Johtopäätös lausutun perusteella on, että Suomessa rikosoikeudellinen sääntely ei kata matkustamista ponsikappaleen a kohdassa mainituissa tarkoituksissa ottaen lisäksi huomioon se, että myös matkustamisen yrityksen tulee olla rangaistavaa.

2.4.3 Matkustamiskriminalisoinnin säätämisen edellytykset

Päätöslauselman velvoitteet tulee toteuttaa muun ohessa ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Vaikka YK:n peruskirjaan pohjautuvilla, siis myös päätöslauselmaan perustuvilla velvoitteilla on peruskirjan 103 artiklan mukaisesti ristiriitatilanteessa etusija suhteessa muuhun kansainväliseen sopimukseen perustuvaan veloitteeseen nähden, tästä ei voi tulkita seuraavan, että näillä velvoitteilla syrjäytettäisiin esimerkiksi kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset.

Suomessa uusien kriminalisointien perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuuden arviointiin liittyvät edellä viitatuksi eduskunnan lakivaliokunnan eri yhteyksissä esiin nostamat rikoslainsäädännön käytölle asetettavat yleiset edellytykset. Niihin kuuluu jo todetun tunnusmerkistön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen lisäksi se, että kaikelle rikoslainsäädännölle on oltava hyväksyttävä peruste, että on kyettävä osoittamaan painava yhteiskunnallinen tarve, joka edellyttää uuden rikostunnusmerkistön säätämistä, ja että säädettävän tunnusmerkistön tulee olla ennaltaehkäisevä.

Rikoslainsäädännön käytön yleisten edellytysten kanssa osittain päällekkäisiä ovat kriminalisointiperiaatteet, joiden mukaan rikosoikeutta tulee käyttää ainoastaan tärkeiksi katsottavien intressien suojaamiseksi, rikoslaki on viimeinen keino ja rangaistuksin saavutettavien etujen tulee olla niiden tuottamia haittoja suuremmat. Kriminalisointi ei saa myöskään synnyttää ylitsempääsemättömiä tai mielivaltaisesti ratkaistavia näyttöongelmia. Rikoslakiin ei pidä myöskään ottaa säännöksiä, joiden noudattamisen valvonta on käytännössä mahdotonta ja jotka jo etukäteen voi arvioida tehottomiksi.

Päätöslauselman velvoittavasta luonteesta huolimatta kysymyksessä olevaa kriminalisointia on sen ulottuessa joissakin tapauksissa pitkällekin aikaan ennen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä aihetta käsitellä myös rikoslainsäädännön käytölle asetettavien yleisten edellytysten ja kriminalisointiperiaatteiden valossa. Tällä arvioinnilla on myös merkitystä jäljempänä harkittaessa matkustamiskriminalisoinnin ulottuvuutta. Koska päätöslauselma selvästi velvoittaa kriminalisoimaan matkustamisen, tarkasteltavaksi ei ole aiheellista ottaa sitä, voitaisiinko matkustamiseen puuttua muilla kuin rikosoikeudellisilla keinoilla.

Ponsikappaleen a kohdassa tarkoitettu matkustaminen on merkityksellistä Suomen kannalta. Suomen tilannetta koskevasta jaksosta 2.3 ilmenee, että täällä asuvia henkilöitä matkustaa kriisialueille osallistuakseen terroristijärjestöjen toimintaan. Väkivaltaiseen toimintaan valmistavaan koulutukseen ja muuhun toimintaan osallistuneita on myös palannut Suomeen. Täällä on myös päätynyt rikosprosessissa käsiteltäväksi ensimmäisiä terrorismirikosasioita, joihin sisältyy myös ulkomailla tehdyiksi epäiltyjä terrorismirikoksia.

Perus- ja ihmisoikeuksia koskevia kysymyksiä käsitellään tarkemmin jäljempänä suhdetta perustuslakiin ja säätämisympäristöä koskevassa jaksossa. Jo tässä yhteydessä on syytä kiinnittää huomiota muutamaan seikkaan. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan terrorismirikoksia koskevista kannanotoista ilmenee se, että 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 (PeVL 26/2014 vp, s. 2/I). Matkustamiseen liittyy se, että perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Oikeus poistua maasta on turvattu myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljäs lisäpöytäkirjan (SopS 86/1998) 2 artiklassa. Matkustamisrikosta koskevalla kriminalisoinnilla ei estettäisi henkilöä lähtemästä maasta, vaan säädetään rangaistavaksi lähteminen tai sen yrittäminen tarkoituksessa tehdä terrorismirikos.

Rikoslainsäädännön käytön perusteltavuuteen liittyy myös se, että täytetyn rikoksen lisäksi ponsikappaleen a kohta edellyttää matkustamisrikoksen yrityksen säätämistä rangaistavaksi. Veloitteesta seuraava lainsäädäntöratkaisu on rikoksen valmistelutyypinen luonne huomioon ottaen suomalaisittain poikkeuksellinen, joskin aikaisemmin todetun mukaisesti eräiden muidenkin terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä ja jopa terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua edistävien rikosten yritys on rangaistava. Yrityksen rangaistavuuden kannalta merkittävää eroa ei ole etenkin tilanteissa, joissa henkilö yrittää matkustaa tehdäkseen suoraan terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen.

Rikosoikeuden yleisiä oppeja uudistettaessa tehtyjen linjausten (HE 44/2002 vp, s. 132/I) mukaan yrityksen kriminalisointi on sitä perustellumpaa, mitä vakavammasta rikoksesta on kysymys. Jäljempänä todetun mukaisesti uuden rikoksen enimmäisrangaistus olisi kaksi vuotta vankeutta, joten rikosta ei voida pitää vähäisenä. Matkustaminen myös käytännössä yleensä etenee vaihe vaiheelta niin, että tekosarja on paloiteltavissa useisiin objektiivisesti havainnointiin osatekoihin. Tätä yleisten oppien uudistamisen yhteydessä pidettiin perusteena rangaistusvastuun ulottamiselle yritysvaiheeseen asti. Yritysvastuun merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon lisäksi se, että kansallisesta sääntelystä ja sen tulkintaa ohjaavista oikeuslähteistä riippuu yrityksen ulottuvuus. Aikaisemmin todetun mukaisesti Suomessa yrityskynnyksen ylittyminen edellyttää konkreettista vaaraa rikoksen täyttymisestä, joten yrityksen alaraja ei ole Suomessa matalalla. Esityksen kansainvälisen vertailun osuudesta ilmenee, että Ruotsissa ei ole päädytty yrityksen rangaistavuuteen. Tämä kuitenkin liittyy kantaan, jonka mukaan rikos täyttyy jo matkan alkaessa henkilön esimerkiksi ollessa matkalla lentokentälle tai juna-asemalle. Suomalaisesta katsantokannasta tarkasteltuna perustellumpana voidaan pitää sitä, että rikos on yritysvaiheessa ennen henkilön saapumista matkustamiskohteeseen.

Rikosoikeuden käytön yleisistä edellytyksistä ja kriminalisointiperiaatteista siis seuraa, että kriminalisoinnin on oltava tekoja ennaltaehkäisevä, että siihen ei saa liittyä merkittäviä näyttöongelmia ja että sen valvonta ei saa olla mahdotonta. Matkustamisrikoksen rangaistavaksi säätämisestä seuraisi, että ulkomaille matkustaminen olisi mahdollista estää matkustajan vielä Suomessa ollessa viimeistään silloin, kun teko on edennyt yritysvaiheeseen. Kysymys ei ole pelkästään passilain (671/2006) ja pakkokeinolain mukanaan tuomista mahdollisuuksista vaan myös siitä, että poliisilain 5 luvussa ovat säännökset rikoksen estämisessä jo ennen sen yritystä käytettävistä toimivaltuuksista. Jos henkilö lähtee maasta ja jos hän matkustamisen seurauksena tekee määränpäässä terrorismirikoksen, häntä ei erikseen rangaistaisi matkustamisesta. Toisaalta joissakin tilanteissa hän saattaisi tarkoituksestaan huolimatta jättää terrorismirikoksen tekemättä, jolloin rikoksella on itsenäinen merkitys hänen Suomeen palatessaan. Oletettavaa joka tapauksessa on, että matkustamisrikoksen ja sen yrityksen säätämällä rangaistaviksi on kysymyksessä olevaa matkustamista ehkäisevää vaikutusta, koska kriminalisoinnin myötä potentiaalinen matkustaja joutuu nykytilanteeseen verrattuna toisella tavalla punnitsemaan matkustamismotivaatiotaan matkasta hänelle mahdollisesti aiheutuvia haitallisia seurauksia vasten.

Kaikissa tilanteissa matkustamisrikokseen puuttuminen käytännössä edellyttää, että matkustamistarkoitukseen liittyvää tietoa on riittävästi Suomen viranomaisten käytössä ja saatavilla. Osittain kysymys on terrorismirikosten käsittelyyn jo nyt liittyvästä kansainvälisestä tiedustelutietojen ja muiden tietojen vaihtamisesta. Kyse on myös siitä, että matkustamisrikoksia kotimaassa estävien ja selvittävien viranomaisten käytössä ovat riittävät keinot, mitä vielä käsitellään tarkemmin jäljempänä. Uuden kriminalisoinnin kannalta suurimmat haasteet tulevat liittymään tekojen paljastumiseen ja matkustamistarkoituksen toteennäyttämiseen. Toisaalta näiltäkään osin matkustamisrikos ei olisi merkittävästi muista terrorismirikoksista poikkeavassa asemassa. On jopa ajateltavissa, että matkustamisrikokseen liittyy esimerkiksi matkajärjestelyitä koskien sellaisia ulkonaisesti todennettavia seikkoja, joita ei kaikkiin muihin terrorismirikoksiin (esimerkiksi suunnitelman laatiminen tai oikeudellisten neuvojen antaminen) välttämättä sisälly.

2.4.4 Matkustamiskriminalisoinnin sisältö ja toissijaisuus

Aikaisemmin todetun mukaisesti ponsikappaleen a kohta edellyttää säätämään rangaistavaksi sen, että Suomen kansalainen matkustaa tai yrittää matkustaa mistä tahansa valtiosta tai henkilö matkustaa tai yrittää matkustaa Suomesta sellaiseen valtioon, jonka kansalainen matkustaja ei ole tai jossa matkustaja ei pysyvästi asu, tehdäkseen matkustamisen määränpäänä olevassa valtiossa terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun, koulutuksen antamisen terrorismirikoksen tekemistä varten tai koulutautumisen terrorismirikoksen tekemistä varten. Myös yritys on säädettävä rangaistavaksi.

YK:n jäsenvaltio voi halutessaan säätää rangaistavaksi matkustamisrikoksen kohdan edellyttämää laajemminkin. Kriminalisoinnin ulottuvuutta harkittaessa on otettava huomioon matkustamisrikoksen poikkeuksellinen luonne. Kyseessä on rikos, joka ulottaa rangaistavuuden terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä edeltävään vaiheeseen, joka matkustamistarkoituksesta riippuen voi olla hyvinkin varhainen. Tämä puoltaa kriminalisoinnin rajaaamista päätöslauselmaa mahdollisimman tiukasti seuraten, kuitenkin samalla käytännön näkökohdat huomioon ottaen.

Matkustamisrikoksen tekijät

Ponsikappaleen a kohdan mukaan ainakin siis Suomen kansalaisten ja Suomesta matkustavien tulee olla matkustamisrikoksen sekä sen yrityksen tekijöitä. Tiettyihin tekijäryhmiin (esimerkiksi virkamiehet ja sotilaat) liittyviä rikoksia lukuun ottamatta rangaistussäännöksiin ei kirjoiteta tekijöitä koskevia rajoituksia. Rangaistussäännösten soveltamisen henkilöllinen ulottuvuus määräytyy rikoslain 1 luvun säännösten perusteella.

Vuoden 2002 puitepäättöksen täytäntöönpanon yhteydessä rikoslain 34 a luvussa tarkoitettut rikokset säädettiin rikoslain 1 luvun 7 §:n 3 momentissa kansainvälisiksi rikoksiksi. Tämä tarkoittaa sitä, että terrorismirikoksiin voidaan soveltaa Suomen rikoslakia ja niistä voidaan tuomita rangaistus suomalaisessa tuomioistuimessa riippumatta siitä, kuka rikoksentekijä on ja missä rikos on tehty. Rikoksen poikkeuksellisesta luonteesta johtuva tarve pysyä lähellä päätöslauselman kriminalisointivelvoitetta puhuu myös sen puolesta, että tekijäpiiri mahdollisimman pitkälle vastaa päätöslauselman mukaista.

Rikoslain 1 luvun 6 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaisten tekemiin rikoksiin rinnastuvat eräiden muiden henkilöiden tekemät rikokset. Tämä koskee paitsi henkilöitä, jotka rikoksen tekohetkellä asuivat tai oikeudenkäynnin alkaessa asuvat pysyvästi Suomessa (momentin 1 kohta), myös henkilöitä, jotka tavataan Suomesta ja oikeudenkäynnin alkaessa ovat Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalaisia taikka tällöin pysyvästi asuvat jossakin näistä maista (momentin 2 kohta). Harkittavaksi tulee, pitäisikö momentissa tarkoitettut henkilöt sisällyttää tekijäpiiriin.

Poikkeuksellista olisi, että rikoksentekijöinä eivät tulisi kysymykseen myös Suomen kansalaisiin rinnastettavat henkilöt. Suomessa pysyvästi asuvilla henkilöillä on kansalaisuudestaan riippumatta yleensä läheisemmät liittymäkohdat Suomeen kuin siihen valtioon, jossa rikos on tehty. Tekijäpiirin rajoittaminen pelkästään kansalaisiin mahdollistaisi sen, että Suomessa pysyvästi asuvat henkilöt voisivat kiertää Suomen lainkäyttövaltaa aloittamalla matkansa muusta maasta kuin Suomesta. Sinällään oletettavaa on, että merkittävä osa pysyvästi Suomessa asuvista terroristisessa tarkoituksessa matkustavista lähtee matkaan täältä. Tekijä kuitenkin jäisi rankaisematta, jos matkan lähtömaa ja kohdemaat eivät olisi päätöslauselman velvoittavuudesta huolimatta kriminalisoineet tekoa tai jos kumpikaan niistä ei syystä tai toisesta käyttäisi lainkäyttövaltaansa. Rikostorjuntaviranomaisten kansainvälisen yhteistyön ja tietojenvaihdon perusteella on mahdollista puuttua myös Suomessa pysyvästi asuvien matkustamiseen. Jo nykyisiin terrorismirikoksiin liittyvät mahdolliset valtioiden väliset toimivaltaristiriidat ja rikoksen rajattu merkitys itsenäisenä rikoksena eivät ole sellaisia näkökohtia, joiden perusteella olisi syytä poiketa pääsäännöstä, jonka mukaan kansalaisten tekemiin rikoksiin rinnastetaan Suomessa pysyvästi asuvien rikokset. Samat näkökohdat koskevat pitkälti myös rikoslain 1 luvun 6 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuja Suomesta tavattavia Islannin, Norjan, Ruotsin tai Tanskan kansalaisia taikka niissä pysyvästi asuvia, vaikka heidän liityntänsä Suomeen on pysyvästi asuvien liityntää heikompi.

Matkustamisrikoksen tarkoituksena olevat rikokset

Ponsikappaleen a kohdan valossa niiden rikosten piiriin, joiden tekemiseksi matkustaminen tapahtuu, tulee kuulua ainakin terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu, koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten (rikoslain 34 a luku 1, 2, 4 a ja 4 b §). Kansallisessa harkinnassa on, säädetäänkö rangaistavaksi myös se, että ulkomaille matkustetaan muiden terrorismirikosten (terroristiryhmän johtaminen, terroristiryhmän toi-

minnan edistäminen, värväys terrorismirikoksen tekemiseen, terrorismin rahoittaminen ja terroristiryhmän rahoittaminen; rikoslain 34 a luvun 3, 4, 4 c, 5 ja 5 a §) tekemiseksi.

Useidenkin syiden perusteella matkustamisrikosten tarkoituksena olevien rikosten piirin tulisi olla laajempi kuin vain rikoslain 34 a luvun 1, 2, 4 a ja 4 b §:ssä rangaistaviksi säädetty rikokset kattava. Myös muut terrorismirikokset ovat valmisteluonteisia terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä edistäviä rikoksia, minkä vuoksi on jopa tulkittavissa, että ne kuuluvat ponsikappaleen a kohdassa mainitun terroriteon valmistelun ("preparation") piiriin. Rikoslain 34 a luvun 3, 4, 4 c, 5 ja 5 a §:ssä rangaistaviksi säädetty rikokset ovat sellaisia, että niiden tekemistä varten on mahdollista matkustaa ulkomaille. Tämä koskee myös rahoittamisrikoksia, joita voidaan tehdä paitsi varoja antamalla myös niitä esimerkiksi ulkomailta keräämällä. Konfliktialueille matkustamista ja terrorismirikosten tilannetta Suomessa koskevista tiedoista on pääteltävissä, että matkustaminen ulkomaille voi tapahtua myös näiden muiden terrorismirikosten tekemistä varten.

Ei voida katsoa, että rikoslain 34 a luvun 3, 4, 4 c, 5 ja 5 a §:ssä rangaistaviksi säädetty teot olisivat lähtökohtaisesti vähemmän merkityksellisiä kuin 2, 4 a ja 4 b §:ssä rangaistaviksi säädetty teot suhteessa siihen, millä tavoin ne edistävät 1 §:ssä tarkoitettujen rikosten tekemistä, vaikka konkreettisissa tilanteissa voi olla tapauskohtaisia eroja. Lisäksi rikoslain 34 a luvun 3, 4, 4 c, 5 ja 5 a §:ssä rangaistavaksi säädettyistä terrorismirikoksista useimmat ovat rangaistusasteikkojensa perusteella yleisesti arvioituina myös vakavampia rikoksia kuin 2, 4 a ja 4 b §:ssä rangaistaviksi säädetty terrorismirikokset. Ei voida myöskään katsoa, että toisaalta rikoslain 34 a luvun 2, 4 a ja 4 b §:ssä ja toisaalta luvun 3, 4, 4 c, 5 ja 5 a §:ssä rangaistaviksi säädettyjen rikosten välille olisi tehtävissä mainittavaa eroa sen suhteen, miten matkustamisen tarkoituksena oleva rikos kyetään selvittämään ja näyttämään toteen, mikä sinällään on otettava huomioon kriminalisoinnin ulottuvuutta harkittaessa. Myös tältä osin erot ovat tapauskohtaisia. Esimerkiksi ulkomaille matkustaminen terroritekoa koskevan suunnitelman laatimiseksi voi olla vaikeasti näytettävissä (2 §:n 1 kohdan mukainen valmistelu), mutta toisaalta saattaa olla konkreettista tietoa siitä, että henkilö on lähdessä ulkomaille suorittamaan jäsenien värväämistä terroristiryhmään (4 c §:n mukainen värväminen).

Matkustamisrikoksen luonne osittain valmistelutyypisiä rikoksia edeltävänä rikoksena on myös matkustamisen tarkoituksena olevien rikosten osalta painava syy pitäytyä siinä, mitä ponsikappaleen a kohdan katsotaan välttämättömästi edellyttävän. Toisaalta jo tulkinnanvaraista on se, mitä päätöslauselman on katsottava tältä osin edellyttävän. Lisäksi matkustamisrikoksen poikkeuksellista luonnetta vasten on asetettava kahdessa viimeisessä kappaleessa todetut kaikkien terrorismirikosten mukaan ottamista puoltavat näkökohdat, jotka osittain liittyvät jaksossa 2.4.3 käsiteltyihin rikoslainsäädännön käytölle asetettaviin yleisiin edellytyksiin ja kriminalisointiperiaatteisiin. Erityisesti on syytä korostaa sitä, että rikoslain 34 a luvun 3, 4, 4 c, 5 ja 5 a §:ssä rangaistaviksi säädetty teot ovat jo vakavia rikoksia, jotka edistävät korkealle arvostetuille oikeushyville vakavia vahinkoja aiheuttavien 1 §:n mukaisten terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä.

Esityksessä ehdotetaan, että matkustamisrikoksen tarkoituksena tulisi olla jonkin muun rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyn terrorismirikoksen tekeminen. Tämä tarkoittaisi myös sitä, että uutta rikosta koskeva pykälä on luontevaa sijoittaa rikoslain 34 a lukuun muita terrorismirikoksia koskevien säännösten jälkeen uuteen 5 b §:ään.

Matkustamisrikoksen suhde rikoslain 1 luvun säännöksiin

Matkustamisrikoksen tunnusmerkistön mukaan rangaistavaa olisi siis se, että Suomen kansalainen tai häneen rinnastettava henkilö taikka Suomen alueelta joku matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu. Jo tunnusmerkistössä näin ollen poikkeuksellisesti säädettäisiin sellaisista tekijää ja tekopaikkaa koskevista rajauksista, jotka yleensä muuten määräytyvät Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa koskevan rikoslain 1 luvun säännösten perusteella. Tämä tunnusmerkistön ja mainitun luvun säännösten suhde herättää kysymyksen siitä, onko matkustamisrikoksen säätämisen yhteydessä tarpeen samalla säätää rikoksen suhteesta luvun säännöksiin tai muuttaa luvun säännöksiä.

Kun rikoslain 1 luvun mukaisesti arvioidaan kussakin tapauksessa sitä, kuuluuko teko Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa ja onko asia käsiteltävissä suomalaisessa tuomioistuimessa, lähtökohtana arvioinnissa on tunnusmerkistön mukainen teko. Rikoslain 1 luvun säännökset voivat tulla sovellettaviksi vain tunnusmerkistön asettamissa rajoissa.

Terrorismirikosten kannalta merkityksellinen on rikoslain 1 luvun 7 §:n 3 momentti, jossa nykyisin kaikki rikoslain 34 a luvun mukaiset rikokset säädetään kansainvälisiksi rikoksiksi, joihin säännöksen mukaan sovelletaan Suomen lakia tekopaikan laista riippumatta. Tämä tarkoittaa sitä, että terrorismirikokset kuuluvat Suomen rikosoikeuden soveltamisalaa riippumatta esimerkiksi siitä, missä rikos on tehty ja onko rikos rangaistava tekovaltiossa. Terrorismirikosten ollessa kansainvälisiä rikoksia niihin eivät tule sovellettaviksi muut rikoslain 1 luvun tekijää tai tekopaikkaa koskevat säännökset, esimerkiksi luvun 1 § Suomessa tehdystä rikoksesta, 2 § suomalaiseen alukseen liittyvästä rikoksesta tai 6 § suomalaisen tekemästä rikoksesta.

Jos rikoslain 1 luvun 7 §:n 3 momenttia muutettaisiin niin, että matkustamisrikos ei kuuluisi sen soveltamisalaa, johdonmukaisuussyistä olisi vastaavasti tehtävä matkustamisrikoksen poikkeuksellisesta tunnusmerkistöstä johtuvia muutoksia rikoslain 1 luvun muihin säännöksiin. Tämä koskisi ainakin kaksoisrangaistavuuden vaatimusta (11 §) koskevia säännöksiä. Täytetty matkustamisrikos ei olisi kokonaan tehty Suomen alueella ja matkustamisrikos olisi erikseen säädettävä rikokseksi, jonka osalta ei edellytettäisi kaksoisrangaistavuuden vaatimusta.

Kun rikoslain 1 luvun säännöksiä sovellettaessa on otettava huomioon tunnusmerkistöstä seuraavat tekijää ja tekopaikkaa koskevat rajaukset, ei ole kuitenkaan tarpeen muuttaa rikoslain 1 luvun 7 §:n 3 momenttia niin, että matkustamisrikos suljettaisiin sen soveltamisalan ulkopuolelle. Säännöksen muuttamatta jättämisestä ei voi olettaa aiheutuvan epäselvyyttä rangaistus-säännöksen soveltamistilanteissa. Rikoslain 1 luvun 7 §:n 3 momentin jättämisessä nykyisen sisältöiseksi, jolloin se kattaa kaikki rikoslain 34 a luvussa tarkoitetut rikokset matkustamisrikos mukaan lukien, on se etu, että säännöksen alkuosa Suomen lain soveltamisesta tekopaikan laista riippumatta tulee sovellettavaksi myös matkustamisrikokseen. Päätöslauselman ei voi katsoa mahdollistavan sitä, että matkustamisrikoksen rangaistavuus tehtäisiin riippuvaiseksi siitä, onko rikos rangaistava myös matkustamisen kohteena olevassa valtiossa. Koska teko ei myöskään oletettavasti ole usein rangaistava matkustamisen kohdemaassa, käytännön näkökohdatkin puhuvat sen puolesta, että kaksoisrangaistavuutta ei tule edellyttää.

Edellä mainituista syistä matkustamisrikos tulisi rikoslain 1 luvussa tarkoitetuksi kansainväliseksi rikokseksi rikostunnusmerkistöstä ilmenevin rajoituksin.

Matkustamisrikoksen toissijaisuus

Konkurrenssijärjestelmän perusteisiin kuuluu se, että henkilöä ei täytetyn rikoksen lisäksi tuomita erikseen saman rikoksen tekemistä edistävästä aikaisemmasta rangaistavaksi säädetystä teosta eli yrityksestä, valmistelusta tai valmisteluluonteisesta rikoksesta. Myös rikoslain 34 a luvun rangaistussäännökset yleisesti ilmentävät näkemystä, jonka mukaan tekijää ei erikseen rangaista, jos rikoksen tekemisellä edistettävä toinen rikos, tavallisimmin 1 tai 2 §:n mukainen rikos, tehdään. Tästä näkemyksestä ei ole syytä luopua myöskään valmisteluluonteisen matkustamisrikoksen kohdalla. Sama koskee tilanteita, joissa matkustamisen tarkoituksena olevan rikoksen yritys on rangaistava ja tekijän toiminta on jo edennyt yritysvaiheeseen. Ei ole pääteltävissä, että päätöslauselma estäisi tällaisen rangaistavuuden rajauksen ottamisen käyttöön. Matkustamisrikoksesta ei siis erikseen tuomittaisi, jos terrorismirikos tehdään matkustamisen kohdemaassa.

Vaikka matkustamisrikos sisältyisikin matkustamisen tarkoituksena olevaan ja sittemmin tehdyksi tulleeeseen rikokseen, se ei poistaisi matkustamisrikoksen merkitystä itsenäisenä rikoksena. Jos matkustamisen tarkoituksena oleva rikos jäisi syystä tai toisesta tekemättä, matkustamistarkoituksen tultua näytetyksi tekijä voitaisiin kuitenkin kohdemaahan saapumisen perusteella tuomita täytetystä matkustamisrikoksesta. Uuden rikoksen merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että sen yritys olisi rangaistava. Täytetystä rikoksesta rankaiseminen Suomessa sinällään edellyttäisi, että tekijä palaa Suomeen tai saadaan luovutettua tänne. Yrityksen rangaistavuudesta kuitenkin seuraisi, että rikostunnusmerkistön mukainen matkustamisteko voisi tulla estettäväksi ja myös esitutkinnassa selvitettäväksi jo varsin varhaisessa vaiheessa ennen maasta poistumista.

2.4.5 Rangaistusasteikko

Ponsikappaleen mukaan matkustamisrikoksen rangaistavuuden täytyy asianmukaisesti (”du-ly”) heijastaa rikoksen vakavuutta. Uuden rikoksen rangaistusasteikon osalta on siis merkittävä kansallinen harkinnanvara.

Kun rikosten rangaistusasteikoista säädetään, perustana on kysymyksessä olevan rikoksen ajateltavissa olevien ilmenemismuotojen osoittama teon paheksuttavuus, vahingollisuus ja vaarallisuus sekä tekotyyppin ilmentämä tekijän syyllisyys. Puhutaan rikoksen rangaistusarvosta. Tältä osin huomioon on otettava rikosoikeudellinen suhteellisuusperiaate. Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (PeVL 26/2002 vp, s. 2/I). Rangaistusasteikko tulee suhteuttaa muiden rikosten, tässä tapauksessa erityisesti rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädettyjen terrorismirikosten rangaistusasteikkoihin.

Matkustamisrikos voisi olla paitsi rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä tarkoitettuna terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen valmistelutoimi, myös sitä edeltävän valmistelurikoksen (rikoslain 34 a luvun 2 §) tai valmistelutyypin rikoksen tekemistä edistävän rikoksen valmistelutoimi. Rikoksen etäisyys terroriteoksi luonnehdittavaan terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen siis vaihtelisi tapauskohtaisesti, mikä puoltaa asteikon tiettyä laajuutta.

Matkustamisrikoksen luonteesta johtuu, että enimmäisrangaistuksen tulee alittaa niiden rikosten enimmäisrangaistus, joiden tekeminen voi olla matkustamisen tarkoituksena. Rikoslain 34 a luvussa säädettyistä enimmäisrangaistuksista lievimmät ovat kolmen vuoden mittaisia. Koska edellä todetun mukaisesti matkustamisrikoksesta ei erikseen rangaistaisi, jos matkustamisen tarkoituksena oleva rikos on edennyt yritysvaiheeseen, huomioon on otettava myös matkusta-

misen tarkoituksena olevan rikoksen yrityksen vaikutus rangaistusasteikkoon. Rikoslain 6 luvun 8 §:n nojalla yrityksestä voidaan tuomita enintään kolme neljännessä rikoksesta säädetyn vankeusrangaistuksen enimmäismäärästä. Enimmäisrangaistuksen ollessa kolme vuotta vankeutta voidaan yrityksestä tuomita siis enintään kahden vuoden kolmen kuukauden mittainen vankeusrangaistus. Johdonmukaisuussyistä matkustamisrikoksesta säädettyä enimmäisrangaistuksen tulisi olla sitä alempi. Toisaalta rangaistusasteikon olisi oltava riittävän laaja, koska matkustamisen tarkoituksena saattaa olla suoraan terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekeminen ja koska muut matkustamisrikoksen tarkoituksena olevat terrorismirikokset saattavat merkittävästi poiketa vahingollisuudeltaan ja vaarallisuudeltaan toisistaan koskien ennen kaikkea sitä, miten ne edistävät terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä. Näiden näkökohtien perusteella ehdotetaan, että terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen enimmäisrangaistukseksi säädetään kaksi vuotta vankeutta.

Myös rikoksen vähimmäisrangaistuksen osalta on otettava huomioon se, että matkustamisrikos voisi olla varsin etäisessä suhteessa rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä tarkoitettuun rikokseen. Lisäksi eräistä matkustamisrikoksen tarkoituksena olevista luvun terrorismirikoksista voidaan tuomita sakkoa. Tämä koskee terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua (2 §), kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten (4 b §) ja terroristiryhmän rahoittamista (5 a §). Nämä näkökohdat puoltavat sitä, että myös matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten on voitava tuomita sakkoa. Rangaistusasteikko ulottuisi näin ollen sakosta enintään kahden vuoden vankeusrangaistukseen.

2.4.6 Matkustamisrikoksen rahoittaminen

Ponsikappaleen b kohta velvoittaa säätämään rangaistavaksi edellisessä kohdassa tarkoitettua matkustamisrikoksen rahoittamisen. Kohdan mukaisessa teossa on kysymys siitä, että tahallaan annetaan tai kerätään varoja millä tahansa keinoin suoraan tai välillisesti kansalaisten toimesta tai valtion alueella tarkoituksessa rahoittaa tai tietoisena siitä, että varat käytetään rahoittamaan, sellaisten henkilöiden matkustamista, jotka matkustavat muuhun kuin asuin- tai kansalaisuusvaltioon tehdäkseen, suunnitellakseen tai valmistellakseen terroritekoja tai osallistuakseen niiden tekemiseen taikka antaakseen tai vastaanottaakseen terroristikoulutusta.

Kohtaan sisältyvä rahoittamisrikoksen kuvaus rahoittamisen kohteena olevaa matkustamisrikosta lukuun ottamatta olennaisilta osin vastaa Yhdistyneiden Kansakuntien kansainvälisen terrorismin rahoituksen vastaisen yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen johdannossa olevaa rahoittamisrikoksen kuvausta. Tämä koskee sitä, että rahoittaminen ilmenee varojen tahallisuudella (tässä yhteydessä ”wilful”) antamisena tai keräämisinä, rahoittaminen voi tapahtua millä tahansa keinoin suoraan tai välillisesti ja että rahoittamisen tulee tapahtua tarkoituksessa tai tietoisena siitä, että varat käytetään jonkin erikseen määritellyn terrorismirikoksen tekemiseen (yleissopimuksessa käytetään tältä osin ilmaisua ”with the intention that they should be used or in the knowledge that they are to be used”). Yleissopimuksen mukaan rahoituksen tulee lisäksi tapahtua laittomasti ja annettujen tai kerättyjen varojen mennä rahoittamistarkoitukseen kokonaan tai osittain.

Suomessa terrorismin rahoittaminen säädettiin rangaistavaksi valmisteltaessa liittymistä kansainväliseen terrorismin rahoituksen vastaiseen yleissopimukseen. Alun perin rikoslain 34 luvun 9 b §:ssä olleet säännökset siirrettiin rikoslain 34 a luvun säätämisen yhteydessä sen 5 §:ään. Pykälän säätämistä huomioiden ottaen siinä käytetty tekoapojen kuvaaminen (”joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan”) vastaa mainitun yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen johdannossa olevaa rahoittamisrikoksen kuvausta ja edellä todettu huomioon ottaen vastaavaa kuvausta myös ponsikappa-

leen b kohdassa. Terrorismin rahoittamista koskevan rangaistussäännöksen säätämisen yhteydessä ei katsottu tarpeelliseksi ottaa säännökseen kaikkia niitä teon elementtejä, jotka kappaleen johdannossa mainitaan.

Rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentissa on säädetty rangaistavaksi muiden terrorismirikosten kuin 5 a §:ssä erikseen rangaistavaksi säädetyn terroristiryhmän rahoittamisen rahoittaminen. Momentin mukaan rangaistaan sitä, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoitukseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan 1—4 tai 4 a—4 c §:ssä tarkoitettua rikosta. Rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentti muutettiin mainitun sisältöiseksi vuoden 2015 alussa voimaan tulleella rikoslain 34 a luvun muuttamisesta annetulla lailla 1068/2014. Alkujaan momentti koski vain luvun 1 §:ssä tarkoitettua terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen rahoittamista. Rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentin mukaisen rahoittamisrikoksen rangaistavuus ei edellytä sitä, että rahoitettava terrorismirikos tehdään ja että varat tosiasiallisesti käytetään sellaisen rikoksen tekemiseen. Kuten lain esitöissä on todettu teon subjektiivisen tunnusmerkin yhteydessä, rahoitettavan terrorismirikoksen ei tarvitse olla yksilöity esimerkiksi tekoajan tai -paikan suhteen (HE 18/2014 vp, s. 29/II).

Rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentin muuttamisen taustaa on selostettu lain esitöissä (HE 18/2014 vp, s. 18 ja 19). Aikaisemman lain aikaan epäselvää oli se, miten on rikosoikeudellisesti arvioitava muiden terrorismirikosten kuin 1 §:ssä tarkoitettujen rikosten rahoittaminen. Rikoslain 34 luvun 9 b §:n ja sitä seuranneen 34 a luvun 5 §:n säätämisen taustalla olevan kansainvälisen terrorismin rahoituksen vastaisen yleissopimuksen valmistelun aikaan ei ollut vielä olemassa muita terrorismirikoksia koskevia kriminalisointivelvoitteita, mitä ilmentää rikoslain 34 a luvun 5 §:n 1 momentti tiettyjen rikosten rahoittamisen kriminalisoimisesta pelkästään niiden rikosnimikkeiden perusteella. Mainitun pykälän 2 momentin muuttaminen korostaa entisestään sitä, että rahoituskriminalisointi koskee tapauksia, joissa ei ole vielä luotavissa yhteyttä tiettyyn terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn, rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä tarkoitettuun rikokseen. Tätä on myös OECD:n yhteydessä toimiva kansainvälinen toimintaryhmä FATF (Financial Action Task Force) korostanut terrorismin rahoitusta koskevassa suosituksessaan. Kun puhutaan terrorismin rahoittamisesta, luontevaa on tarkastella rahoittamista nimenomaan muiden terrorismirikosten tekemisen rahoittamisena. Rahoittamisella joka tapauksessa vähintäänkin välillisesti edistetään terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä.

Edellä todetun mukaisesti matkustamisrikoksen rangaistusasteikon ehdotetaan ulottuvan sakosta aina kahden vuoden vankeusrangaistukseen asti. Rikoslain 34 a luvun 5 §:n mukaan terrorismin rahoittamisesta on tuomittava vähintään neljän kuukauden ja enintään kahdeksan vuoden mittainen vankeusrangaistus. Rahoittamisrikoksesta voitaisiin siis periaatteessa tuomita jopa merkittävästi ankarampi rangaistus kuin rahoitettavasta matkustamisrikoksesta.

Rangaistusasteikkojen mainitunlainen piirre liittyy jo nykyiseen rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momenttiin. Momentin mukaan rangaistavaa on esimerkiksi eräiden sellaisten terrorismirikosten rahoittaminen, joista voidaan tuomita sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta. Tämä on myös tiedostettu luvun säännöksiin liittyvissä aikaisemmissa lainvalmisteluhankkeissa. Terrorismin rahoittamista koskevien säännösten perustelujen (HE 43/2002 vp, s. 29/I ja HE 188/2002 vp, s. 57/I) mukaan rahoittamisrikoksen rangaistus on suhteutettava siihen, kuinka vakavaa terrorismirikosta rahoitetaan. Rangaistusta rahoittamisrikoksesta mitattaessa on otettava huomioon rahoitettavan teon rangaistusuhka sekä se, että rangaistus terrorismin rahoittamisesta on oikeassa suhteessa mahdollisesta pääteosta ja etenkin avunannosta siihen tuomittavaan rangaistukseen. Perusteluissa todetaan myös, että lievien tekemuotojen osalta voidaan soveltaa rikoslaissa säädettyjä mahdollisuuksia tuomita asteikko alittaen tai jättää rangaistukseen tuomitsematta.

Kysymystä rahoittamisrikoksen ja rahoitettavan rikoksen rangaistusasteikkojen ja rangaistusarvojen suhteesta käsiteltiin perusteellisesti siinä yhteydessä, kun rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentti laajennettiin kattamaan kaikkien terrorismirikosten rahoittaminen (HE 18/2014 vp, s. 30 ja 31/I). Perusteluissa todetaan ensinnäkin, että rahoitettavasta rikoksesta säädetty enimmäisrangaistus muodostaa yleensä rikoksen rahoittamisesta tuomittavan rangaistuksen ylärajan. Mitä tulee rangaistuksen mittaamiseen ja valittavaan rangaistukseen, perusteluissa myös tuodaan esiin rikoslain 6 luvun säännöksiin perustuvat mahdollisuus tuomita rangaistusasteikon minimin alittava vankeusrangaistus, mahdollisuus tuomita sakkoa silloinkin kun se ei ole rangaistusasteikon mukaan mahdollista ja mahdollisuus jättää rangaistus tuomitsematta. Rahoittamisteon rangaistusarvo ja systemaattiset syyt saattavat edellyttää tällaista lopputulosta. Rangaistuksen tuomitsematta jättämisen osalta todetaan se, että terrorismin rahoittamisen tunnusmerkistö ei edellytä annettavilta tai kerättäviltä varoilta mitään vähimmäismäärää. Esimerkiksi matkakulujen kohdalla varojen määrä voi olla hyvinkin vähäiseksi luonnehdittava.

Rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentin muuttamisen yhteydessä esitetyt näkökohdat ovat merkityksellisiä arvioitaessa tässä yhteydessä sitä, tulisiko momentin soveltamisalaa laajentaa uuteen matkustamisrikokseen. Ponsikappaleen b kohdan kriminalisointivelvoite ehdotetaan toteutettavaksi niin, että matkustamisrikosta koskeva 34 a luvun uusi 5 b § ehdotetaan lisättäväksi niiden pykälien joukkoon, joihin viitataan 5 §:n 2 momentissa.

2.4.7 Matkustamisrikoksen edistäminen

Ponsikappaleen c kohdan mukaan on säädettävä rangaistavaksi se, että tahallaan järjestetään tai muuten edistetään, värvääminen mukaan lukien, kansalaisten toimesta tai valtion alueella sellaisten henkilöiden matkustamista, jotka matkustavat muuhun kuin asuin- tai kansalaisuusvaltioonsa tehdäkseen, suunnitellakseen tai valmistellakseen terroritekoja tai osallistuakseen niiden tekemiseen taikka antaakseen tai vastaanottaakseen terroristikoulutusta.

Rikoslain 5 luvun 6 §:n mukaan avunannosta rangaistaan sitä, joka ennen rikosta tai sen aikana neuvoin, toimin tai muilla tavoin tahallaan auttaa toista tahallisen rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisessä. Avunantovastuu edellyttää säännöksen mukaan siis sitä, että päätöksi eli matkustamisrikos on vähintäänkin edennyt rangaistavan yrityksen asteelle. Rikoslain 5 luvun 6 §:n nojalla jo sen sanamuodon ("tai muilla tavoin") mukaan rangaistavaksi voivat tulla moninaiset rikoksen tekemistä edistävät toimet. Tässä tapauksessa kysymykseen voivat tulla etenkin matkajärjestelyt kuten esimerkiksi matkalippujen hankkiminen ja matkustusreitien suunnitteleminen niin, että järjestelyjä hoitavan henkilön osalta täyttyy rikoslain 3 luvun 6 §:n mukainen tahallisuusvaatimus matkustamisen tarkoituksen suhteen. Avunantoon syyllistyvä voi samalla syyllistyä johonkin muuhunkin rikokseen kuten esimerkiksi matkustusasiakirjan väärentämiseen.

Päätöslauselmasta ei ole pääteltävissä, että matkustamista edistävän rikoksen tulisi olla sillä tavoin itsenäinen, että siitä tulisi rangaista, vaikka matkustamisrikosta tai edes sen rangaistavaa yritystä ei tehtäisi. Tältä osin on siis kansallista harkintaa, jonka puitteissa kohdassa tarkoitettuksi järjestämiseksi tai muuksi edistämiseksi voidaan katsoa rikoslain 5 luvun 6 §:ssä rangaistavaksi säädetty avunanto. Tämä on myös kriminaalipoliittisesti tarkoituksenmukainen tulkinta, jotta rangaistavan käyttäytymisen ala saadaan mielekkäästi rajattua. Jo matkustamisrikos itsessään edustaa pitkälle menevää kriminalisointia, kun sen piiriin kuuluisivat myös teot, joilla edistetään terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä edistävän rikoksen tekemistä. Jos vielä tällaisen matkustamisrikoksen edistämisenkin tulisi olla rangaistavaa riip-

pumatta siitä, tehdäänkö matkustamisrikos tai sen rangaistava yritys, oltaisiin liian pitkälle menevässä kriminalisoinnissa.

Ponsikappaleen c kohdassa mainitaan siis myös värväminen. Mitään tarkempaa kyseisen rikoksen kuvausta kohdassa ei ole. Värväystä terrorismirikoksen tekemiseen koskevaa rikoslain 34 a luvun 4 c §:ää on pidettävä kohdan kannalta riittävänä.

2.4.8 Salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot

Jaksosta 2.1.2 ilmenevin tavoin rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädetty rikokset kuuluvat lievimpiä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia lukuun ottamatta joko enimmäisrangaistuksensa tai tiedonhankintasäännöksissä erikseen mainitun rikosnimikkeensä perusteella kaikkien salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen piiriin. Sinällään enimmäisrangaistus tai rikosnimike ei ole yksinään ratkaiseva, vaan huomioon on esimerkiksi rikoksen selvittämistapauksissa otettava pakkokeinolain 10 luvun 2 §:ssä säädetty salaisten pakkokeinojen käytön edellytykset ja keinokohtaisissa säännöksissä säädetty lisäedellytykset.

Esityksessä ehdotetaan, että matkustamisrikoksesta tuomittaisiin sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Pelkästään rangaistusasteikosta seuraisi, että poliisilain 5 luvun mukaisista salaisista tiedonhankintakeinoista ja pakkokeinolain 10 luvun mukaisista salaisista pakkokeinoista tulisivat matkustamisrikoksen ja sen yrityksen estämisessä ja selvittämisessä kysymyksen televalvonta teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella, suunnitelmallinen tarkkailu, tekninen katselu eräitä tilanteita lukuun ottamatta, tekninen seuranta lukuun ottamatta henkilön teknistä seuranta, peitetoiminta tietoverkossa, valeosto ja tietolähdetoiminta. Poliisilain 5 luvussa säädettyjä tiedonhankintakeinoja saadaan rikoksen paljastamiseksi käyttää, jos rikoksen nimike sisältyy luvun 3 §:ssä oleviin.

Rikoslainsäädännön käytön yleisistä edellytyksistä ja kriminalisointiperiaatteista seuraa, että uuden rangaistussäännöksen tulee olla ennaltaehkäisevä, että se ei saa synnyttää ylitsepääsemättömiä tai mielivaltaisesti ratkaistavia näyttöongelmia ja että sen noudattamisen valvonta ei saa olla käytännössä mahdotonta. Nämä näkökohdat koskevat kriminalisoinnin käytännön toimivuutta, jota varten viranomaisilla on oltava riittävät sekä rikoksen vakavuustasoon suhteutetut ja sen ominaispiirteet huomioon ottavat toimivaltuudet estää, paljastaa ja selvittää tekoja. Matkustamisrikoksen kohdalla kysymys ei ole pelkästään matkustamiseen liittyvien ulkonaisesti havaittavien seikkojen todentamisesta, vaan terrorismirikoksille ominaisesti myös teon tietyn tarkoituksen selvittämisestä. Tässä tapauksessa tämä tarkoitus olisi aikaisemmin todetun mukaisesti muiden terrorismirikosten tekeminen. Poliisilain mukaiset salaiset tiedonhankintakeinot ja pakkokeinolain mukaiset salaiset pakkokeinot puuttuvat keinosta ja käytöyhteydestä riippuen vaihtelevalla tavalla kohteena olevan henkilön perusoikeuksiin. Yksityiselämä, kotirauha ja luottamuksellinen viestintä ovat suojatut perustuslain 10 §:n 1 ja 2 momentin nojalla kuitenkin niin, että 3 momentin nojalla voidaan säätää poikkeuksista. Salaisen tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käytön laajentamista koskemaan matkustamisrikosta käsitellään mainittujen säännösten valossa tarkemmin suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa.

Myös tässä yhteydessä on perusteltua omaksua lainsäädäntöratkaisu, jota käytettiin terrorismirangaistussäännöksiä viimeksi muutettaessa. Tuolloin säädettiin rangaistaviksi kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terroristiryhmän rahoittaminen, joista molemmista tuomitaan sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta. Tuolloin tehdyillä lainsäädäntömuutoksilla mahdollisuus käyttää muitakin kuin enimmäisrangaistuksesta seuraavia salaisia tiedon-

hankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja kytkettiin siihen, että teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta. Kuten tuolloin lain esitöissä todettiin (HE 18/2014 vp, s. 23/I), tällaisella rajauksella rikos, johon keino kohdistetaan, on törkeydeltään verrattavissa kyseisen keinon muihin perusterikoksiin. Televalvontaa koskien ei kuitenkaan asetettu tällaista edellytystä (poliisilain 5 luvun 8 § ja pakkokeinolain 10 luvun 6 §). Mainitulla vankeusrangaistusta koskevalla edellytyksellä uudet rikokset lisättiin myös niiden rikosten luetteloon, joiden paljastamisessa saadaan poliisilain 5 luvun 3 §:n nojalla käyttää sen luvun keinoja.

Salaisten pakkokeinojenkin osalta ehdotettavaa lainsäädäntöratkaisua voidaan pitää perusteltuna siitä huolimatta, että niiden käyttömahdollisuudet olisivat matkustamisrikoksen kohdalla hyvin rajalliset. Kun matkustamisrikos aikaisemmin todetun mukaisesti täytyisi vasta matkustajan saapuessa kohdevaltioon, kysymys olisi käytännössä kotimaassa tapahtuvan matkustamisrikoksen yrityksen selvittämisestä ja sitä kautta samalla tapahtuvasta matkustamisen estämisestä. Yrityskin alkaisi vasta matkan alkaessa. Ilmeisen kapeasta käyttöalasta riippumatta ei ole kuitenkaan aihetta rajata salaisten pakkokeinojen käyttömahdollisuutta pois.

Ehdotettu rangaistusasteikko oletettavasti johtaisi siihen, että matkustamisrikoksesta tuomitaan suhteellisesti vähemmän vankeusrangaistuksia kuin niistä terrorismirikoksista, joiden rangaistusasteikko ulottuu sakosta kolmen vuoden vankeusrangaistukseen ja joiden osalta salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käytölle on asetettu edellytys, jonka mukaan teon vakavuuden tulee edellyttää vankeusrangaistusta. Myöskään matkustamisrikoksen kohdalla vankeuden uhka ei olisi kuitenkaan merkityksetön. Tuomittavaan rangaistukseen vaikuttaisi erityisesti se, millä tavoin matkustaminen edistäisi terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä.

Edellä todetun johdosta päädytään ehdottomaan vastaavanlaista lainsäädäntöratkaisua kuin edellisen kerran terrorismisäännöksiä muutettaessa. Matkustamisrikos lisättäisiin vankeusrangaistusta koskevalla edellytyksellä poliisilain 5 luvun säännöksistä rikoksen paljastamista koskevaan 3 §:ään, telekuuntelua koskevaan 5 §:ään, peiteltyä tiedonhankintaa koskevaan 15 §:ään ja teknistä kuuntelua koskevaan 17 §:ään sekä pakkokeinolain 10 luvun säännöksistä telekuuntelua koskevaan 3 §:ään, peiteltyä tiedonhankintaa koskevaan 14 ja teknistä kuuntelua koskevaan 16 §:ään. Mainittujen pykälien säännöksiin viitataan eräissä muita salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevissa säännöksissä, mitä kautta matkustamisrikos tulisi myös näiden muiden keinojen perusterikokseksi. Lisäksi matkustamisrikos ehdotetaan lisättäväksi televalvontaa koskeviin säännöksiin (poliisilain 5 luvun 8 § ja pakkokeinolain 10 luvun 6 §).

3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Rikoslain 34 a lukuun tehtävillä muutoksilla toteutetaan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman ponsikappaleessa asetetut kriminalisointivelvoitteet. Mainituilla muutoksilla, kuten myös poliisilain 5 lukuun ja pakkokeinolain 10 lukuun tehtävillä muutoksilla, estetään terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia ja niiden tekemistä edistäviä rikoksia.

Rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että terrorismin rahoittamisesta tuomitaan myös se, joka momentissa jo nykyisin tarkemmin kuvatulla tavalla rahoittaa matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten. Tämä tarkoittaa momentin muuttamista niin, että siinä viitataan myös mainittua rikosta koskevaan luvun uuteen 5 b §:ään.

Rikoslain 34 a lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 b §, jossa säädetään rangaistavaksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Uuden rangaistussäännöksen mukaan kysei-

sestä rikoksesta olisi tuomittava 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. Yritys olisi rangaistava.

Matkustamisrikoksen tekemisen tarkoituksena olisi siis toisen rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyn terrorismirikoksen tekeminen. Kysymyksessä olisi valmisteluluonteinen rikos, jonka suhde terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen voi olla hyvinkin etäinen. Uusi rangaistussäännös olisi toissijainen muita terrorismirikoksia koskeviin rangaistussäännöksiin nähden. Matkustamisrikoksesta ei erikseen tuomittaisi, jos terrorismirikos tehdään matkustamisen kohdemaassa. Matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten täytyisi, kun henkilö saapuisi siihen valtioon, jossa terrorismirikos on tarkoitus tehdä. Sitä ennen teko olisi yritysvaiheessa, joka alkaisi henkilön aloittaessa matkansa.

Matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten lisättäisiin sillä edellytyksellä, että teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta, poliisilain 5 luvun 3 §:ään (rikoksen paljastamisessa käytettävät toimivaltuudet), 5 §:ään (telekuuntelu), 15 §:ään (peitelty tiedonhankinta) ja 17 §:ään (tekninen kuuntelu). Vastaavat telekuuntelua, peiteltyä tiedonhankintaa ja teknistä kuuntelua koskevat täydennykset tehtäisiin pakkokeinolain 10 luvun 3, 14 ja 16 §:ään. Matkustamisrikos lisättäisiin ilman vankeusrangaistusta koskevaa edellytystä televalvontaa koskevaan poliisilain 5 luvun 8 §:ään ja pakkokeinolain 10 luvun 6 §:ään. Mainittuja salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja voitaisiin siis, ottaen lisäksi huomioon muut poliisilain 5 luvussa ja pakkokeinolain 10 luvussa säädetty keinokohtaiset edellytykset, käyttää matkustamisrikoksen ja sen rangaistavan yrityksen estämisessä ja selvittämisessä. Sama koskisi niitä muita salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja, joita koskevissa säännöksissä viitataan poliisilain 5 luvun 5, 15 ja 17 §:ään ja pakkokeinolain 10 luvun 3, 14 ja 16 §:ään.

4 Esityksen vaikutukset

Terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen rangaistavaksi säätämällä ja terrorismin rahoittamista koskevan säännöksen täydentämisellä ehkäistään terrorismirikosten tekemistä. Samanlaisia vaikutuksia olisi poliisilain 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain 10 luvun salaisia pakkokeinoja koskevalla lainsäädäntömuutoksilla, joilla edistettäisiin vakavimpien matkustamisrikosten estämistä ja jo yritysvaiheessa tapahtuvaa selvittämistä.

Matkustamisrikoksen ja sen rahoittamisen säätämisestä rangaistavaksi ei voida olettaa aiheutuvan merkittäviä esitutkintaviranomaisten tai muiden asian käsittelyyn osallistuvien viranomaisten henkilöstön lisäämiseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia. Säännösten soveltamislanteita ei arvioida tulevan paljon. Uusia viranomaisia ei ehdoteta perustettavaksi eikä viranomaistehtäviä lisätä voimavarojen kasvattamista edellyttävällä tavalla. Viranomaisten keskinäisiin suhteisiin esityksellä ei ole vaikutuksia. Tämä koskee niin niiden keskinäisiä tehtäviä kuin toimivaltasuhteitakin. Sama koskee viranomaisten menettelytapoja. Tarvittavassa määrin on huolehdittava tiedottamisen ja tarvittaessa kouluttamisen kautta esitutkintavirkamiesten, syyttäjien ja tuomareiden perehdyttämisestä uuden rangaistussäännöksen soveltamiseen.

5 Asian valmistelu

Oikeusministeriössä julkaistiin 22 päivänä toukokuuta 2015 arviomuistio terrorismirikosten uusien kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaikutuksista rikoslainsäädäntöön. Muistiossa arvioidaan sitä, mitä lainsäädäntömuutoksia päätöslauselma ja lisäpöytäkirja edellyttävät.

Arviomuistiossa ehdotettiin, että rikoslain 34 a luvussa säädetään rangaistavaksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten niin, että myös yritys olisi rangaistava. Ehdotettu sääntely pitkälti vastasi tältä osin tässä esityksessä ehdotettavaa. Myös arviomuistiossa ehdotettiin, että terrorismin rahoittaminen laajennetaan koskemaan matkustamisrikoksen rahoittamista. Arviomuistion mukaan matkustamisrikoksen edistämistä koskeva kriminalisointivelvoite ei edellytä lainsäädäntömuutoksia, vaan tulee katetuksi rikoslain 5 luvun 6 §:n mukaisena avunantona. Salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttöalaa ei arviomuistiossa ehdotettu laajennettavaksi muihin kuin matkustamisrikoksen rangaistusasteikosta seuraaviin keinoihin.

Lausuntopyynnön johdosta oikeusministeriö sai arviomuistiosta lausunnot 19 viranomaiselta, yhteisöltä tai henkilöltä. Lausunnon antoivat liikenne- ja viestintäministeriö, puolustusministeriö, sisäministeriö, ulkoasiainministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, sisäministeriön rajavartio-osasto, Tulli, Maahanmuuttovirasto, suojelupoliisi, Vaasan hovioikeus, Vantaan käräjäoikeus, Suomen tuomariliitto ry, Suomen Lakimiesliitto ry, Amnesty International — Suomen osasto ry, apulaisprofessori Sakari Melander, professori Pekka Viljanen ja professori Martin Scheinin. Opetus- ja kulttuuriministeriö, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri, Päijät-Hämeen käräjäoikeus ja Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry ilmoittivat, etteivät ne lausu asiasta tai ettei niillä ole lausuttavaa. Lausunnoista on 15 päivänä lokakuuta 2015 julkaistu tiivistelmä (mietintöjä ja lausuntoja 51/2015).

Pääosin lausuntopalaute oli myönteistä ja ehdotettuja lainsäädäntömuutoksia kannatettiin. Lausunnoissa käsiteltiin erityisesti matkustamisrikosta koskevaa ehdotusta. Eräissä lausunnoissa kiinnitettiin huomiota perus- ja ihmisoikeuksien, kriminalisointiperiaatteiden sekä lailisuusperiaatteen tarkempaan huomioon ottamiseen. Lisäksi kaivattiin tietoa lainsäädäntötilanteesta muissa valtioissa. Joissakin lausunnoissa ehdotetun matkustamisrikoksen soveltamisalaa pidettiin liian laajana, joissakin liian suppeana.

Lausuntopalaute huomioon ottaen oikeusministeriössä laadittiin virkatyönä hallituksen esityksen luonnos. Siinä matkustamisrikosta koskevaa rangaistussäännöstä laajennettiin niin, että sen piiriin kuuluisivat tekijöinä myös Suomen kansalaiseen rikoslain 1 luvun 6 §:n 3 momentin nojalla rinnastettavat henkilöt. Luonnokseen otettiin mukaan jaksot Ruotsin, Norjan, Tanskan ja Saksan lainsäädäntötilanteesta, konfliktialueille matkustamista ja terrorismirikoksia koskevasta tilanteesta Suomessa ja matkustamiskriminalisoinnin säätämisen edellytyksistä. Asiaa arvioitiin rikoslainsäädännön käytölle asetettavien yleisten edellytysten ja kriminalisointiperiaatteiden valossa. Arviomuistioon verrattuna esityksen suhdetta perustuslakiin ja sääätämisyjärjestystä koskevaan jaksoon tehtiin tarkennuksia.

Terrorismin rahoittamista koskeva muutosehdotus ei saanut arviomuistiosta annetuissa lausunnoissa mainittavaa huomiota. Sama koskee arviota, jonka mukaan matkustamisen edistämistä koskeva kriminalisointivelvoite ei edellytä lainsäädäntömuutoksia. Arviomuistiossa ei ehdotettu matkustamisrikoksesta aiheutuvia rikoslain 1 lukua koskevia lainsäädäntömuutoksia, mihin ei puututtu lausuntokierroksella. Näiltä osin hallituksen esityksen luonnos vastasi arviomuistiota.

Arviomuistiossa ehdotettiin, että matkustamisrikosta ja sen yritystä koskien salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttöala vastaisi vain rangaistusasteikosta seuraavia keinoja. Useissa arviomuistiossa annetuissa lausunnoissa katsottiin, että ainakin joitakin muita keinoja kuin rangaistusasteikosta seuraavia tulisi voida käyttää. Sisäministeriön lausunnon mukaan tämän tulisi koskea kaikkia tiedonhankintakeinoja, Poliisihallituksen ja keskusrikospoliisin lausuntojen mukaan vähintään televalvontaa. Myös Suomen tuomariliitto ry:n mukaan on tärkeää, että yrityksen asteelle edenneen rikoksen selvittämiseen ja siten matkustamisen estämiseen voitaisiin käyttää riittäviä salaisia pakkokeinoja. Toisaalta suojelupoliisin lausunnona todettiin, ettei sen tiedonsaannin varmistamiseksi ole välttämätöntä lisätä matkustamisrikosta keinokohtaisiin säännöksiin. Lausuntopalautteen johdosta hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettiin, että salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot ulotetaan koskemaan tapauksia, joissa matkustamisrikoksen vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta.

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella. Oikeusministeriö sai lausunnon 16 viranomaiselta, yhteisöltä tai henkilöltä. Lausunnon antoivat ulkoasiainministeriö, sisäministeriö (poliisiosasto ja rajavartiolaitos-osasto), liikenne- ja viestintäministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto, Poliisihallitus, keskusrikospoliisi, Tulli, suojelupoliisi, Vaasan hovioikeus, Vantaan käräjäoikeus, Suomen tuomariliitto ry, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Lakimiesliitto ry, Amnesty International — Suomen osasto ry, professori Pekka Viljanen ja professori Martin Scheinin. Eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, Helsingin poliisilaitos ja Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry ilmoittivat, etteivät ne lausu tai ettei niillä ole lausuttavaa asiassa. Lausunnoista on 4 päivänä toukokuuta 2016 julkaistu tiivistelmä (mietintöjä ja lausuntoja 13/2016).

Lausuntopalaute oli pääosin myönteistä ja ehdotettuja muutoksia kannattavaa. Useat lausunnanantajat katsoivat, että niiden arviomuistiossa antama lausunto oli otettu huomioon luonnoksessa. Lausunnoissa käsiteltiin tälläkin kertaa pääosin matkustamisrikosta koskevaa ehdotusta. Salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevista lainsäädännön muutosehdotuksista lausuneet pitivät ehdotuksia perusteltuina.

Yksittäisissä lausunnoissa esiin nostettuja matkustamisrikosta koskevia kysymyksiä olivat esitetyn lainsäädännön soveltaminen aseellisessa selkkauksessa, matkustamisrikosta koskevien kansainvälisten asiakirjojen soveltamisalojen ja sääntelymallien erilaisuus, rikoksen tekijöiden piiri, matkustamisrikoksen yhteys päärikokseen, matkustamisen tarkoituksena olevien rikosten piiri, matkustuskohdeiden mahdollinen rajaaminen vain Euroopan unionin ulkopuolisiin valtioihin, rikoksen täyttymiskynnys ja siihen liittyen tarve säätää yritys rangaistavaksi, rangaistussäännöksen tarkkarajaisuus ja säännökseen liittyvät muut perustuslailliset kysymykset sekä riittävästä viranomaisresursseista huolehtiminen.

Hallituksen esityksen luonnoksesta annettujen lausuntojen perusteella säännöksiin ei enää tehty muutoksia. Matkustamisrikosta koskevan säännöksen yksityiskohtaisiin perusteluihin on tehty täydennys koskien mahdollisuutta tuomita tavanomaista lievempi rangaistus tai jättää rangaistus tuomitsematta eräissä tapauksissa. Lisäksi Ruotsin lainsäädäntöä koskevat tiedot on saatettu ajantasaisiksi.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 Lakiehdotusten perustelut

1.1 Rikoslaki

34 a luku Terrorismirikoksista

5 §. *Terrorismin rahoittaminen.* Pykälän 2 momenttia muutettaisiin niin, että matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten lisätään niiden rikosten joukkoon, joiden rahoittaminen on terrorismin rahoittamista. Momentin muutetun sanamuodon mukaan terrorismin rahoittamisesta tuomittaisiin myös se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan 1—4, 4 a—4 c tai 5 b §:ssä tarkoitettua rikosta. Momentin niitä osia, joissa kuvataan rahoittamisen tekotapoja sekä tekijän tarkoitusta tai tietoisuutta, ei siis muutettaisi.

Yleisperusteluissa on jo käsitelty sitä, että terrorismin rahoittamisen kahdeksan vuoden enimmäisrangaistus on merkittävästi korkeampi kuin rahoitettavan matkustamisrikoksen kahden vuoden enimmäisrangaistus olisi. Rahoittamisrikoksen vähimmäisrangaistus on neljä kuukautta vankeutta, matkustamisrikoksesta voitaisiin tuomita sakkoakin. Yleisperusteluissa on todettu, että aikaisemmissa hallituksen esityksissä on korostettu rahoittamisrikoksen rangaistuksen suhteuttamista siihen, kuinka vakavaa terrorismirikosta rahoitetaan. Aikaisemmissa hallituksen esityksissä on myös nostettu vähäisiä rahoittamisrikoksia koskien esiin mahdollisuus tuomita rangaistusasteikko alittaen tai jättää rangaistus tuomitsematta. Tämä liittyy siihen, että terrorismin rahoittamisen tunnusmerkistö ei edellytä annettavilta tai kerättäviltä varoilta mitään vähimmäismäärää.

5 b §. *Matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten.* Uudessa pykälässä säädettäisiin rangaistavaksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Pykälän 1 momentin mukaan 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 tarkoitettua rikoksen, olisi tuomittava, jollei teko ole jonkin mainitun pykälän mukaan rangaistava, matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Suomen kansalaisen ja häneen 1 luvun 6 §:n 3 momentin nojalla rinnastettavan henkilön osalta uuden rangaistussäännöksen soveltamisalaan kuuluisivat matkat niiden lähtövaltiosta riippumatta. Suomen kansalaisella tarkoitetaan tässä yhteydessä myös henkilöä, jolla on lisäksi jonkin toisen valtion kansalaisuus. Muiden henkilöiden osalta matkustaminen Suomen alueelta tarkoittaisi tässä yhteydessä sitä, että matka alkaisi Suomesta. Uuden rangaistussäännöksen mukaan rangaistavaksi ei tulisi pelkästään matkustusvälineen vaihtaminen Suomen alueella. Rangaistussäännöksen piiriin kuitenkin kuuluisi Suomesta alkanut matka, jossa kulkuvälinettä vaihdetaan toisessa maassa. Päätöslauselman mukaisesti rangaistavaa ei olisi matkustaminen sellaiseen valtioon, jonka kansalainen matkustaja on tai jossa hän asuu pysyvästi.

Matkustamisen katsominen uuden rangaistussäännöksen piiriin kuuluvaksi edellyttäisi sitä, että matkustaminen jatkuu yhtenäisesti sen aloittamisen jälkeen. Saman matkan eri osista ei myöskään rangaistaisi useina rikoksina osien muodostaessa kiinteän kokonaisuuden. Tällaisen matkustamisen piiriin kuuluisivat, paitsi kulkuvälineiden vaihtamiset, myös tilanteet, joissa matkustaja joutuu lyhyeksi aikaa pysähtymään esimerkiksi matkan jatkamisen edellytysten selvittämiseksi tai esteiden poistamiseksi. Tällaisia pysähdyksiä koskien mitään kiinteää aikarajaa ei voida asettaa sille, milloin matkan voidaan katsoa luontevasti muodostavan yhtenäisen kokonaisuuden. Se riippuisi tapauskohtaisista olosuhteista. Tyypillisimmin säännöksen soveltamisalaan kuuluisivat kuitenkin tapaukset, joissa matkasuunnitelma on selvillä jo matkalle lähdettäessä ja matka sen mukaisesti jatkuu keskeytyksettä kohdevaltioon asti.

Päätöslauselman mukaisesti matkustamisen kohteena tulee nimenomaisesti olla valtio. Matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten täytyisi, kun tekijä on saapunut valtioon, jossa hänellä on tarkoitus tehdä terrorismirikos. Tässä yhteydessä saapumisella tarkoitettaisiin sitä, että hänellä on mahdollisuus astua valtion maaperälle. Tämä riippuisi matkustamistavasta, jonka perusteella rikos täytyisi esimerkiksi henkilön saapuessa lentokoneella lentokentälle, laivalla satamaan tai muulla matkustustavalla maarajan yli. Kriminalisoinnilla ei säädettäisi rangaistavaksi matkustamista tiettyihin valtioihin tai tietyille esimerkiksi terroristijärjestön hallitsemille alueille. Valtiolla tarkoitettaisiin myös alueita, joissa esimerkiksi terroristijärjestön toimintaan liittyvän aseellisen konfliktin johdosta valtiolliset rakenteet eivät toimi normaalilla tavalla tai joissa alueen ei voida katsoa olevan laillisen hallinnon hallinnassa. Valtion ollessa matkustamiskohteena rangaistavuuden ulkopuolelle jäisi matkustaminen millekään valtiolle kuulumattomalle alueelle. Tällä rajauksella ei voida olettaa olevan mainittavaa käytännön merkitystä.

Matkustamisrikoksen osalta voidaan viitata pitkälti samanlaisiin näkökohtiin, joita on todettu kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevan rikoslain 34 a luvun 4 b:n perusteluissa (HE 18/2014 vp, s. 27 ja 28). Matkustamisrikoksen luonne muita terrorismirikoksia valmistelevana tekona ilmaistaisiin muun terrorismirikoksen tekemistä ilmaisevalla subjektiivisella tunnusmerkillä ”tehdäkseen siellä 1—4, 4 a—4 c, 5 tai 5 a §:ssä tarkoitettua rikosta”. Matkustamisen tulisi tähdätä jonkin sellaisen rikoksen tekemiseen ja perustua päätökseen tehdä sellainen rikos. Pelkästään yleinen valmius tarpeen tullen tehdä terrorismirikos ei olisi riittävä. Arvioitaessa sitä, onko matkustamisen tarkoituksena oleva rikos konkretisoitu riittävästi, voitaisiin tulkinta-apuvälineenä hyödyntää niitä lähtökohtia, joiden pohjalta arvioidaan, onko yllytyksen ja avunannon kohteena oleva päärikos riittävästi yksilöity. Matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten edellyttäisi tahallisuutta ja todetun tarkoitustunnusmerkin vuoksi korotettua tahallisuusvaatimusta. Matkustustarkoitusta ja siihen liittyvää tahallisuutta koskeva näyttövelvollisuus olisi normaaliin tapaan syyttäjällä.

Matkustamisen tarkoituksena tulisi nimenomaan olla terrorismirikoksen tekeminen. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota siihen, että rikoslain 34 a luvun säännösten mukaan terrorismirikoksiin liittyy luvun 6 §:n 1 momentissa määritetty terroristinen tarkoitus. Luvun 1 §:n mukaiseen terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen tämä tarkoitus liittyy suoraan ja muihin luvussa rangaistavaksi säädettyihin rikoksiin välillisesti sitä kautta, että niillä edistetään terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä. Uuden rangaistussäännöksen piiriin eivät kuuluisi tilanteet, joissa ulkomaille matkustetaan tarkoituksessa tehdä muita rikoksia kuin terrorismirikoksia taistelujen tai aseellisten konfliktien yhteydessä. Sellaisissa tilanteissa saateen syyllistyä esimerkiksi rikoslain 11 luvussa rangaistaviksi säädettyihin sotarikoksiin taikka rikoslain 21 luvussa rangaistaviksi säädettyihin henkeen tai terveyteen kohdistuviin rikoksiin. Muutenkaan taistelujen tai aseellisten konfliktien alueelle matkustaminen ei yksinään osoittaisi terrorismirikoksen tekemisen tarkoitusta. Matkustamisen tarkoituksena oleva toiminta voi olla myös rankaisematonta esimerkiksi tilanteissa, joissa toiminta kuuluu kansainvälisen hu-

manitäärisen oikeuden piiriin. Tämä koskee myös asevoimien toimia aseellisen selkkauksen aikana.

Rangaistavaa ei olisi matkustaminen muun ohessa valtioon, jossa matkustaja pysyvästi asuu. Asumisen tulisi olla sillä tavoin pysyvää kuin Suomen kansalaiseen rinnastettavalta henkilöltä edellytetään rikoslain 1 luvun 6 §:n 3 momentin 1 kohdassa.

Uuteen rangaistussäännökseen sisältyvän toissijaisuuslausekkeen perusteella tekijää ei erikseen tuomittaisi rangaistukseen matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teko on rangaistava muuna terrorismirikoksena. Tämä tarkoittaa tilanteita, joissa kohdevaltioon saapunut henkilö on jo tehnyt joko matkustamisen tarkoituksena olleen tai muun terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen. Tämä liittyisi matkustamisrikoksen luonteeseen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä edistävänä tai mainittua rikosta edistävän rikoksen tekemistä edistävänä valmisteluluonteisena rikoksena.

Rikoslain 34 a luvun 8 §:n 1 momentin mukaan kaikkiin terrorismirikoksiin sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään. Tämä tulisi koskemaan matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten, kun uutta rikosta ei ehdoteta momenttiin tehtävällä muutoksella rajattavaksi momentin soveltamisalan ulkopuolelle. Matkustamisrikos voi tapahtua oikeushenkilön toiminnassa siinä kuin muutkin rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädetty rikokset.

Kysymystä matkustamisrikoksen suhteesta rikoslain 1 luvun säännöksiin on käsitelty edellä matkustamiskriminalisoinnin sisältöä koskevassa jaksossa 2.4.4.

Matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten tuomittaisiin sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Merkittävää teon rangaistavuuden ja rangaistuslajin valinnan kannalta olisi se, minkälaisessa suhteessa se on terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen. Rikos olisi lähtökohtaisesti ankarammin rangaistava silloin, kun matkustamisen tarkoituksena on suoraan tehdä terroristisessa tarkoituksessa tehty teko kohdevaltiossa. Tämä koskee etenkin tilanteita, joissa on kysymys henkeen ja terveyteen kohdistuvista terrori-iskuista. Toisaalta terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä edistävät rikokset voivat olla hyvinkin vakavia rikoksia. Esimerkkeinä voi mainita suuren henkilöryhmän värväminen tai kouluttaminen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä varten tai merkittävän varojen määrän kerääminen terrorismin rahoittamisessa. Matkustamistarkoituksen liittyessä tällaisten terrorismirikosten tekemiseen vankeusrangaistuksen tuomitseminen olisi perusteltua. Jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta, sen estämisessä, selvittämisessä ja paljastamisessa voitaisiin käyttää tiettyjä kohdehenkilön oikeusasemaan tuntuvimmin puuttuvia salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja niiden käyttöedellytysten muutenkin täytyessä. Tätä koskevat lainsäädännön muutokset ehdotetaan tehtäviksi poliisilain 5 lukuun ja pakkokeinolain 10 lukuun.

Pykälän 2 momentin mukaan terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen yritys olisi rangaistava. Koska rikos täytyisi vasta matkustajan saapuessa kohdevaltioon, teko olisi yritys vaiheessa siihen asti. Yrityksen alaraja määräytyisi sen mukaan, milloin on rikoslain 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaisesti aloitettu rikoksen tekeminen ja saatu aikaan vaara rikoksen täyttymisestä. Rikoksen tekemistä on tässä tapauksessa nimenomaan matkustaminen. Lisäksi on otettava huomioon se, että vaaralla mainitussa säännöksessä tarkoitetaan konkreettista vaaraa rikoksen täyttymisen suhteen (HE 44/2002 vp, s. 137/I). Viimeksi mainittu edellyttää sitä, että rikoksen täytyminen on tekoilanteessa tosiasiallisesti mahdollista ja myös käytännössä uskottava vaihtoehto.

Matkustamisrikoksen luonne ja rikosoikeudellisesti merkityksellisen yrityksen käsitteen sisältö puhuvat sen puolesta, että teko on edennyt yritysvaiheeseen vasta matkan alkaessa. Matkan voidaan katsoa alkavan, kun henkilö lähtee kotoaan tai muusta paikasta (esimerkiksi työpaikasta), jossa hän oleskelee välittömästi ennen matkan alkamista. Jos matka keskeytyy rikosten tekijästä riippumattomista satunnaisista syistä (esimerkiksi matkustaja otetaan kiinni jo lähtömaassa tai valtioiden viranomaisten yhteistoiminnan perusteella matkan aikana ennen määränpäähän saapumista), tekijää kuitenkin voitaisiin rangaista yrityksestä rikoslain 5 luvun 1 §:n 2 momentin jälkimmäisen virkkeen nojalla. Jos henkilö matkalle lähdettyään vapaaehtoisesti luopuu matkustustarkoituksensa toteuttamisesta, tavanomaista lievemmän rangaistuksen tuomitseminen tai rangaistuksen tuomitsematta jättäminen on mahdollista rikoslain 6 luvun 6 §:n 3 kohdan ja siihen viittaavan saman luvun 12 §:n 4 kohdan nojalla. Rikoksen edistyttyä rangaistavaan yritykseen voidaan pakkokeinolain 11 luvun 1 §:n nojalla ryhtyä käyttämään pakkokeinolain mukaisia pakkokeinoja niiden käyttöedellytysten täytyessä matkan jatkumisen estämiseksi.

Henkilön toiminnasta olevien tietojen perusteella voitaisiin ryhtyä rikoksen estämiseen liittyviin toimenpiteisiin poliisilain 5 luvun 1 §:n 2 momentin nojalla. Mainitun säännöksen mukaan rikoksen estämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joiden tavoitteena on estää rikos, sen yritys tai valmistelu, kun henkilön toiminnasta tehtyjen havaintojen tai siitä muuten saatujen tietojen vuoksi voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän rikokseen.

Jos matkustajaa avustaa toinen henkilö esimerkiksi matkajärjestelyissä tietoisena matkan tarkoituksesta, henkilö voi rikoslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin nojalla avunantajana joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen tällaisista matkaa edeltävistä ja sitä edistävästä toimista, jos matkustamisrikos vähintään etenee yrityksen asteelle.

1.2 Pakkokeinolaki

10 luku Salaiset pakkokeinot

3 §. Telekuuntelu ja sen edellytykset. Pykälän 2 momentin 11 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi niin, että siihen lisätään telekuuntelun perusterikokseksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Kyseisestä rikoksesta voitaisiin tuomita sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Jotta rikos luottamuksellisen viestin suojaan voimakkaasti puuttuvan pakkokeinon perusterikoksena paremmin rinnastuisi muihin momentissa mainittuihin perusterikoksiin, asetettaisiin rikoksen vakavuudelle lisäedellytys, jonka mukaan teon vakavuuden tulisi edellyttää vankeusrangaistusta. Tämä lisäedellytys on jo eräillä muilla kohdassa mainituilla terrorismirikoksilla. Kuten muidenkin salaisten pakkokeinojen kohdalla, myös telekuuntelun käyttäminen edellyttäisi perusterikosta koskevan edellytyksen lisäksi muiden pakkokeinolaissa säädettyjen pakkokeinon käytön edellytysten täyttymistä. Osa näistä muista edellytyksistä on yleisiä (esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen noudattaminen), osa keinokohtaisissa säännöksissä olevia. Matkustamisrikoksesta tulisi 4 §:n 1 momentissa ja 27 §:n 2 momentissa olevien viittausten vuoksi myös telekuuntelun sijasta tapahtuvan tietojen hankkimisen ja peitetoiminnan perusterikos. Kuten yleisperusteluista jo ilmenee, käytännössä telekuuntelun ja muiden salaisten pakkokeinojen käyttöala rajoittuisi kotimaassa tapahtuvaan rikoksen yritysvaiheeseen.

6 §. Televalvonta ja sen edellytykset. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että sen 6 kohtaan lisätään televalvonnan perusterikokseksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Momentissa mainitut rikokset ovat samalla sijaintitietojen hankkimisen ja tu-

kiasematietojen hankkimisen perusterikoksia 8 §:ssä ja 10 §:n 2 momentissa olevien viittausten johdosta.

14 §. *Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että sen 4 kohtaan lisätään sellainen matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, jonka vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta. Tämä lisäedellytys on jo eräillä muilla kohdassa mainituilla terrorismirikoksilla.

16 §. *Tekninen kuuntelu ja sen edellytykset.* Pykälän 3 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että sen 3 kohtaan lisätään sellainen matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, jonka vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta. Tämä lisäedellytys on jo eräillä muilla kohdassa mainituilla terrorismirikoksilla. Momentissa mainitut rikokset ovat samalla kotirauhan suojaamaan paikkaan ja rikoksen johdosta vapautensa menettäneeseen kohdistuvan teknisen katselun perusterikoksia 19 §:n 4 momentissa olevan viittauksen johdosta sekä henkilön teknisen seurannan ja teknisen laitetarkkailun perusterikoksia 21 §:n 3 momentissa ja 23 §:n 3 momentissa olevien viittausten johdosta.

1.3 Poliisilaki

5 luku Salaiset tiedonhankintakeinot

3 §. *Salainen tiedonhankinta rikoksen paljastamiseksi.* Pykälää ehdotetaan muutettavaksi niin, että siihen lisätään uusi 16 kohta, jossa mainitaan sellainen matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, jonka vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta. Tämä lisäedellytys on jo eräillä muilla pykälässä mainituilla terrorismirikoksilla.

5 §. *Telekuuntelu ja sen edellytykset.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että siihen lisätään uusi 16 kohta, jossa mainitaan sellainen matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, jonka vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta. Tämä lisäedellytys on jo eräillä muilla pykälässä mainituilla terrorismirikoksilla. Kuten muidenkin salaisten tiedonhankintakeinojen kohdalla, myös telekuuntelun käyttäminen edellyttäisi perusterikosta koskevan edellytyksen lisäksi muiden poliisilaisissa säädettyjen tiedonhankintakeinon käytön edellytysten täyttymistä. Osa näistä muista edellytyksistä on yleisiä (esimerkiksi suhteellisuusperiaatteen noudattaminen), osa keinokohtaisissa säännöksissä olevia. Matkustamisrikoksesta tulisi 6 §:n 1 momentissa ja 28 §:n 2 momentissa olevien viittausten vuoksi myös telekuuntelun sijasta tapahtuvan tietojen hankkimisen ja peitetoiminnan perusterikos.

8 §. *Televalvonta ja sen edellytykset.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että sen 6 kohtaan lisätään televalvonnan perusterikokseksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Momentissa mainitut rikokset ovat samalla tukiasematietojen hankkimisen perusterikoksia 11 §:n 2 momentissa olevan viittauksen johdosta.

15 §. *Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset.* Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että sen 4 kohtaan lisätään sellainen matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, jonka vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta. Tämä lisäedellytys on jo eräillä muilla kohdassa mainituilla terrorismirikoksilla.

17 §. *Tekninen kuuntelu ja sen edellytykset.* Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi niin, että sen 3 kohtaan lisätään sellainen matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten,

jonka vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta. Tämä lisäedellytys on jo eräillä muilla kohdassa mainituilla terrorismirikoksilla. Momentissa mainitut rikokset ovat samalla kotirauhan suojaamaan tilaan tai paikkaan ja rikoksen johdosta vapautensa menettäneeseen kohdistuvan teknisen katselun perusterikoksia 19 §:n 4 momentissa olevan viittauksen johdosta sekä henkilön teknisen seurannan ja teknisen lait tarkkailun perusterikoksia 21 §:n 3 momentissa ja 23 §:n 3 momentissa olevien viittausten johdosta.

2 Voimaantulo

Lait ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

3 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Rikoslain 34 a lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 b §, jossa säädetään rangaistavaksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Uuden rangaistussäännöksen mukaan kyseisestä rikoksesta olisi tuomittava 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. Yritys olisi rangaistava.

Ehdotus perustuu Suomea suoraan velvoittavaan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan. Tämä lähtökohta asettaa rajoituksia kansalliselle liikkumavaralle tilanteessa, jossa rikoslainsäädäntö ei täytä veloitteen asettamia vaatimuksia. Kun YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) edellyttämää lakia varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi (325/2013) säädettiin, perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 38/2012 vp, s. 3/1), että sääntelyn hyväksyttävyyttä tukee sen yhteys Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin. Toisaalta myös kansainväliset velvoitteet on toteutettava perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Tällä on merkitystä erityisesti arvioitaessa ehdotettavan kriminalisoinnin sisältöä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan terrorismirikoksia koskevista kannanotoista ilmenee se, että 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 (PeVL 26/2014 vp, s. 2/I). Terrorismia koskevilla rangaistussäännöksillä tehostetaan perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatuksen elämän sekä henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaa.

Mitä tulee uuden kriminalisoinnin merkitykseen perustuslakivaliokunnan viittaaman terrorismin estämisessä, matkustamisrikoksen yhteys korkealle arvostetuille oikeushyville vakavia vahinkoja aiheuttavaan rikokseen eli rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä tarkoitettuun terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen vaihtelisi. Joissakin tilanteissa henkilö matkustaisi suoraan terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä varten, joissakin sen tekemistä edistävän rikoksen tekemiseksi. Mitä tulee näihin terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä edistäviin muihin terrorismirikoksiin, edellä jaksossa 2.4.4 on arvioitu, että niiden välille ei ole tehtävissä sanottavaa eroa niiden merkityksen tai vakavuuden suhteen. Päätöslauselma tietyissä rajoissa mahdollistaa kansallisen harkinnanvaran sen suhteen, mitkä rikokset säädetään matkustamisrikoksen tarkoituksena oleviksi rikoksiksi.

On myös huomattava, että kansainvälisten veloitteiden vaikutuksesta rikoslain 34 a luvun jo nykyisin sisältämien tunnusmerkistöjen mukaan rangaistavaa on tehdä rikos, joka edistää tois-

ta terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä edistävää rikosta. Terroristiryhmän toiminnan edistämiseen (4 §), koulutuksen antamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 a §) ja värväykseen terrorismirikoksen tekemiseen (4 c §) voidaan syyllistyä edistämällä myös terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua (2 §). Viimeksi mainitun rikoksen tarkoituksena on puolestaan tehdä 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos. Rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentin mukaan rangaistavaa on terrorismin rahoittamisena sekä mainittujen että muiden terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä edistävien rikosten rahoittaminen. Varsinkin viimeksi mainitussa tapauksessa voidaan olla jo varsin etäällä terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemisestä etenkin sen vuoksi, että rahoitettavan terrorismirikoksen ei tarvitse olla yksityiskohtaisesti yksilöity esimerkiksi tekoajan tai -paikan suhteen (HE 18/2014 vp, s. 29/II). Terrorismin rahoittamisena on nykyisin rangaistavaa esimerkiksi se, että henkilö antaa varoja koulutuksen antamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten edistäen näin terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua, jonka tarkoituksena puolestaan on tehdä terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos.

Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Momentin mukaan oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Kuten konkurssilainsäädännön uudistamista koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee, oikeudenkäynnillä ei perustuslain 9 §:n 2 momentissa tarkoiteta yksinomaan rikossyytteen käsittelyä (PeVL 13/2003 vp, s. 4/I ja siinä viitattu HE 309/1993 vp, s. 51/II).

Oikeus poistua maasta on turvattu myös esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa, jonka 2 kohdan mukaan jokainen on vapaa lähtemään mistä tahansa maasta, myös omastaan. Artiklan 3 kohdan mukaan oikeuden käytölle ei saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa kansallisen tai yleisen turvallisuuden takia, yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, rikosten ehkäisemiseksi, terveyden tai moraalien suojaamiseksi tai muiden yksilöiden oikeuksien ja vapauksien suojelemiseksi. Artiklasta voidaan yleisellä tasolla todeta seuraavan vastaavat lain tasolla säätämiseen ja välttämättömyyteen liittyvät vaatimukset kuin perustuslain 9 §:n 2 momentista.

Kuten passilakia koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmenee (PeVL 27/2005 vp, s. 2/I), passin antamis- ja peruuttamisedellytykset ovat olennaisia perustuslain 9 §:n 2 momentissa taatun maasta poistumisoikeuden toteutumiseksi. Passilain 15 §:n 1 momentin 1 kohdan ja 21 §:n 3 momentin 3 kohdan nojalla passi voidaan jättää myöntämättä tai peruuttaa, jos henkilön todennäköisin syin voidaan epäillä syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vähintään vuoden vankeusrangaistus. Tuossa vaiheessa voidaan myös määrätä ulkomaille matkustamista koskeva matkustuskielto, johon määrätylle ei saa myöntää passia (pakkokeinoin 5 luvun 1 ja 3 §). Näistä niiden säätämisen aikaan perustuslain kannalta ongelmattomiksi osoittautuneista säännöksistä ilmenee, että matkustamiseen voidaan maasta lähtemistä estävästi puuttua henkilön tullessa epäillyksi tietyn vakavuustason rikoksesta. Merkityksellistä on se, säädetäänkö tietty menettely rangaistavaksi, ja jos säädetään, minkälaista vakavuustasoa uusi rikos rangaistusasteikkonsa perusteella edustaa.

Seurauksena matkustamisen rangaistavuudesta olisi kylläkin rangaistuksen tuomitsemisen lisäksi mahdollisuus rajoittaa henkilön liikkumavapautta jo epäillyn rikoksen, tässä tapauksessa matkustamisrikoksen yrityksen johdosta niin, että hänen oikeutensa lähteä maasta estyy. Rikoslain 34 a luvun uuden 5 b §:n rangaistussäännöksen säätäminen tarkoittaisi sitä, että sen mukaista matkustamista yrittävä voitaisiin pidättää, vangita ja määrätä matkustuskieltoon pak-

kokeinolain 2 luvun 5 ja 11 §:ssä sekä 5 luvun 1 §:ssä säädetyn edellytyksin. Pidättäminen ja vangitseminen pääsääntöisesti tapahtuvat sillä perusteella, että henkilöä todennäköisin syin epäillään rikoksesta, ja matkustuskieltoon määrääminen tapahtuu aina todennäköisten syiden perusteella. Aikaisemmin todetun mukaisesti matkustamisrikoksen enimmäisrangaistus olisi kaksi vuotta vankeutta.

Maasta lähtemisen oikeuden kannalta on erityisesti otettava huomioon se, että matkustamis-kriminalisoinnilla ei sellaisenaan estettäisi henkilöä lähtemästä maasta, vaan säädettäisiin rangaistavaksi lähteminen tai sen yrittäminen tiettyssä rangaistavaksi säädettyssä tarkoituksessa. Tässä yhteydessä ei myöskään säädettäisi viranomaisille uusia toimivaltuuksia maasta poistumisen estämiseksi.

Matkustamisrikoksen säätämiseksi ehdotetun sisältöisenä voidaan katsoa olevan perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta terrorismirikosten estämiseen ja keskeyttämiseen liittyvät hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet matkustamisrikoksiin syyllistyneiden henkilöiden aiheuttaman uhan vuoksi. Edellä todetun perusteella myöskään oikeutta poistua maasta koskeva perustuslain 9 §:n 2 momentti ei aiheuta estettä säätää matkustamisrikos rangaistavaksi. Rangaistus-säännöstä valmisteltaessa on otettu huomioon perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvä vaatimus rikostunnusmerkistön tarkkarajaisuudesta.

Tässä yhteydessä ei ole pohdittu rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentin täydentämistä perustuslain kannalta, koska erityisesti mainitun säännöksen viimeiseksi tapahtuneen muuttamisen perusteella momentin täydentämiseen ei ole aiheutta olettava liittyvän perustuslaillisia ongelmia (PeVL 26/2014 vp).

Salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaa poliisilain 5 lukua ja salaisia pakkokeinoja koskevaa pakkokeinolain 10 lukua ehdotetaan muutettavaksi niin, että telekuuntelua, peiteltyä tiedonhankintaa ja teknistä kuuntelua voitaisiin käyttää rikoksen estämiseen ja selvittämiseen koskien sellaista matkustamisrikosta, jonka vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta. Lisäksi televalvontaa voitaisiin käyttää rikoksen estämiseen ja selvittämiseen ilman vankeusrangaistusta koskevaa lisäedellytystä. Muita keinoja koskevissa pykälissä olevien viittausten kautta myös muita salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja tulisi käytettäväksi matkustamisrikoksen estämisessä ja selvittämisessä. Lisäksi poliisilain 5 luvun 3 §:ään tehtävän täydennyksen perusteella luvun salaisia tiedonhankintakeinoja voitaisiin käyttää sellaisen matkustamisrikoksen paljastamisessa, jonka vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta.

Salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttö on jo nykyisin mahdollistettu koskemaan sellaisia terrorismirikoksia, joiden yhteys terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen voi olla varsin etäinen. Aikaisemmin jo todetun perusteella matkustamisrikos saattaa olla jopa lähempänä terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä kuin jokin muu terrorismirikos. Näin on etenkin silloin, kun henkilö nimenomaisesti matkustaa tehdäkseen terrori-iskun. Erityisesti tällöin kysymys olisi tapauksista, joissa rikoksen vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta.

Ehdotetut poliisilain 5 luvussa ja pakkokeinolain 10 luvussa säädettyjen toimivaltuuksien laajennukset puuttuvat perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 8 artiklassa turvattuun yksityiselämän suojaan. Pykälän 1 momentti koskee yksityiselämän ja kotirauhan suojaa sekä 2 momentti luottamuksellisen viestinnän suojaa. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan ensinnäkin säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Lailla voidaan säätää lisäksi välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa ja oikeudenkäynnissä. Euroo-

pan ihmisoikeussopimuksen mukaan kysymyksessä olevien oikeuksien käyttämiseen voidaan puuttua silloin, kun se on välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa yleisen turvallisuuden vuoksi tai rikollisuuden estämiseksi.

Perustuslain 10 §:n 3 momentissa mainittua rikosten tutkintaa on tulkittu perustuslakivaliokunnan käytännössä siten, että se käsittää myös sellaiset toimenpiteet, joihin ryhdytään jonkin konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn johdosta, vaikka rikos ei olisi edennyt vielä toteutuneen teon asteelle (PeVL 49/2014 vp, s. 3/1 sekä siinä yhteydessä viitatus PeVL 19/2008 vp, s. 3—4 ja PeVL 37/2002 vp, s. 3). Tästä vaiheesta on kysymys poliisilain 5 luvun mukaisessa rikosten estämisessä. Viimeisimmän terrorismirikoksia koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 26/2014 vp, s. 2/1 ja 4/II) perusteella terrorismirikokset ovat lähtökohtaisesti luonteeltaan momentissa tarkoitettuja yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavia rikoksia. Valiokunnan mukaan toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta.

Perustuslakivaliokunnan viittaamaan oikeasuhteisuuteen liittyy suhteellisuusperiaate, joka edellyttää sitä, että rikoksen vakavuus ja sen estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi tehtävät toimenpiteet ovat asianmukaisessa suhteessa toisiinsa nähden. Suhteellisuusperiaate on otettava huomioon, paitsi poliisilain 1 luvun 3 §:n ja pakkokeinolain 1 luvun 4 §:n nojalla salaista tiedonhankintakeinoa tai salaista pakkokeinoa konkreettisessa tilanteessa käytettäessä, myös arvioitaessa tarvetta lainsäädännöllä ylipäänsä mahdollistaa pakkokeinon tai tiedonhankintakeinon käyttö tietyn rikoksen estämisessä, paljastamisessa tai selvittämisessä.

Rikoksen vakavuuden arvioinnin kannalta kysymys ei ole pelkästään laissa säädetystä enimmäisrangaistuksesta, vaan säännöksiä muutettaessa voidaan kiinnittää huomiota konkreettisen rikoksen vakavuustasoon. Näin on tehty terrorismirangaistussäännöksiä viimeksi muutettaessa. Tuolloin säädettiin rangaistaviksi kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terroristiryhmän rahoittaminen, joista molemmista tuomitaan sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta. Tuolloin omaksuttiin lainsäädäntöratkaisu, jossa mahdollisuus käyttää muitakin kuin enimmäisrangaistuksesta seuraavia salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja kytkettiin siihen, että teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta. Televalvontaa koskien ei kuitenkaan asetettu tällaista edellytystä (poliisilain 5 luvun 8 § ja pakkokeinolain 10 luvun 6 §). Mainitulla vankeusrangaistusta koskevalla edellytyksellä uudet rikokset lisättiin myös niiden rikosten luetteloon, joiden paljastamisessa saadaan poliisilain 5 luvun 3 §:n nojalla käyttää sen luvun keinoja.

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan televalvonnan tuottamat tunnistamistiedot jäävät viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (esimerkiksi PeVL 66/2010 vp, s. 7/I). Toisaalta merkitystä tällöinkin on sillä, että televalvonnan käyttömahdollisuudet laajentuvat yhteiskunnan tai yksikön turvallisuutta vaarantaviin rikoksiin, joita terrorismirikokset ovat. Televalvonnan käyttöedellytyksiä koskevissa pykälissä televalvonta on mahdollistettu koskemaan myös rikoksia, joiden enimmäisrangaistus on alempi tai sama kuin nyt ehdotettavan matkustamisrikoksen: kuusi kuukautta vankeutta (seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö), yksi vuosi vankeutta (telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehty, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistunut luvaton käyttö ja lapsen houkutteleva seksuaalisiin tarkoituksiin) ja kaksi vuosi vankeutta (telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehty rikos ja huumausainerikos).

Salaisia tiedonhankintakeinoja ja salaisia pakkokeinoja koskevat laajennukset liittyisivät perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuihin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantaviin rikoksiin. Lisäksi perusoikeuksien rajoitukset olisivat perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostuneiden perusoikeuksien rajoitusperusteiden mukaisia. Ehdotetut rajoitukset perustuisivat

HE 93/2016 vp

laissa olevaan tarkkarajaiseen ja täsmälliseen säännökseen. Rajoitukset olisivat painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia ja tarpeellisia tavoitteena olevan vakavien rikosten tehokkaan torjumisen ja selvittämisen kannalta. Toimivaltuuksien laajennuksiin olisivat sovellettavissa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen mukaiset perusoikeuksiin puuttumisen perusteet.

Mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä. Asiassa on kuitenkin perusteltua hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

rikoslain 34 a luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 34 a luvun 5 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa 1068/2014, sekä
lisätään 34 a lukuun uusi 5 b § seuraavasti:

34 a luku

Terrorismirikokset

5 §

Terrorismin rahoittaminen

Terrorismin rahoittamisesta tuomitaan myös se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan 1—4, 4 a—4 c tai 5 b §:ssä tarkoitettua rikosta.

5 b §

Matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten

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 tarkoitettua rikoksen, on tuomittava, jollei teko ole jonkin mainitun pykälän mukaan rangaistava, *matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten* sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Yritys on rangaistava.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 ____.

2.

Laki

pakkokeinolain 10 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 3 §:n 2 momentin 11 kohta, 6 §:n 2 momentti, 14 §:n 2 momentti ja 16 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 2 momentin 11 kohta ja 16 §:n 3 momentti laissa 1069/2014, 6 §:n 2 momentti laissa 369/2015 sekä 14 §:n 2 momentti laissa 628/2015, seuraavasti:

10 luku

Salaiset pakkokeinot

3 §

Telekuuntelu ja sen edellytykset

Esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa kohdistaa telekuuntelua rikoksesta epäillyn hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä telesoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos epäiltyä on syytä epäillä:

11) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta, terroristiryhmän johtamisesta, terroristiryhmän toiminnan edistämisestä, koulutuksen antamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta, värväyksestä terrorismirikoksen tekemiseen, terrorismin rahoittamisesta, terroristiryhmän rahoittamisesta, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta, matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;

6 §

Televalvonta ja sen edellytykset

Esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa kohdistaa televalvontaa rikoksesta epäillyn hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä telesoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos epäiltyä on syytä epäillä:

- 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta;
- 3) telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdystä, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuneesta luvattomasta käytöstä;

HE 93/2016 vp

- 4) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä, lapsen houkuttelemisesta seksuaalisiin tarkoituksiin tai parituksesta;
 - 5) huumausainerikoksesta;
 - 6) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta, kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, terroristiryhmän rahoittamisesta tai matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten;
 - 7) törkeästä tulliselvitysrikoksesta;
 - 8) törkeästä laittoman saaliin kätkemisestä;
 - 9) panttivangin ottamisen valmistelusta; taikka
 - 10) törkeän ryöstön valmistelusta.
-

14 §

Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset

Poliisi saa käyttää peiteltyä tiedonhankintaa, jos on syytä olettaa, että toimenpiteellä saadaan selvitystä:

- 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
 - 2) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä tai parituksesta;
 - 3) huumausainerikoksesta;
 - 4) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta taikka kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, terroristiryhmän rahoittamisesta tai matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
 - 5) törkeästä tulliselvitysrikoksesta;
 - 6) suunnitelmalliseen, järjestäytyneeseen, ammattimaiseen, jatkuvaan tai toistuvaan rikolliseen toimintaan liittyvästä varkaudesta tai kätkemisrikoksesta;
 - 7) panttivangin ottamisen valmistelusta; taikka
 - 8) törkeän ryöstön valmistelusta.
-

16 §

Tekninen kuuntelu ja sen edellytykset

Teknisen kuuntelun edellytyksenä on lisäksi, että kuuntelun kohteena olevaa henkilöä on syytä epäillä:

- 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) huumausainerikoksesta;
- 3) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta taikka kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, terroristiryhmän rahoittamisesta tai matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
- 4) törkeästä tulliselvitysrikoksesta;
- 5) panttivangin ottamisen valmistelusta; tai
- 6) törkeän ryöstön valmistelusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

3.

Laki

poliisilain 5 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisilain (872/2011) 5 luvun 3 §, 5 §:n 2 momentti, 8 §:n 2 momentti, 15 §:n 2 momentti ja 17 §:n 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 3 §, 5 §:n 2 momentti, 15 §:n 2 momentti ja 17 §:n 4 momentti laissa 1070/2014 sekä 8 §:n 2 momentti laissa 370/2015, seuraavasti:

5 luku

Salaiset tiedonhankintakeinot

3 §

Salainen tiedonhankinta rikoksen paljastamiseksi

Tässä luvussa säädettyjä keinoja saadaan käyttää seuraavien rikosten paljastamisessa:

- 1) Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen;
- 2) sotaan yllyttäminen;
- 3) maanpetos, törkeä maanpetos;
- 4) vakoilu, törkeä vakoilu;
- 5) turvallisuussalaisuuden paljastaminen;
- 6) luvaton tiedustelutoiminta;
- 7) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos;
- 8) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu;
- 9) terroristiryhmän johtaminen;
- 10) terroristiryhmän toiminnan edistäminen;
- 11) koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten;
- 12) kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
- 13) värväys terrorismirikoksen tekemiseen;
- 14) terrorismin rahoittaminen;
- 15) terroristiryhmän rahoittaminen, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
- 16) matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta.

5 §

Telekuuntelu ja sen edellytykset

Poliisille voidaan rikoksen estämiseksi antaa lupa kohdistaa telekuuntelua henkilön hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän:

- 1) Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantamiseen;
 - 2) sotaan yllyttämiseen;
 - 3) maanpetokseen, törkeään maanpetokseen;
 - 4) vakoiluun, törkeään vakoiluun;
 - 5) turvallisuussalaisuuden paljastamiseen;
 - 6) luvattomaan tiedustelutoimintaan;
 - 7) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettuun terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen;
 - 8) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun;
 - 9) terroristiryhmän johtamiseen;
 - 10) terroristiryhmän toiminnan edistämiseen;
 - 11) koulutuksen antamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten;
 - 12) kouluttautumiseen terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
 - 13) värväykseen terrorismirikoksen tekemiseen;
 - 14) terrorismin rahoittamiseen;
 - 15) terroristiryhmän rahoittamiseen, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta; tai
 - 16) matkustamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta.
-

8 §

Televalvonta ja sen edellytykset

Poliisille voidaan rikoksen estämiseksi antaa lupa kohdistaa televalvontaa henkilön hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämänsä teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän:

- 1) rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
 - 2) telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyyn rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta;
 - 3) telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyyn, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuvaan luvattomaan käyttöön;
 - 4) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön, lapsen houkuttelemiseen seksuaalisiin tarkoituksiin tai paritukseen;
 - 5) huumausainerikokseen;
 - 6) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun, kouluttautumiseen terrorismirikoksen tekemistä varten, terroristiryhmän rahoittamiseen tai matkustamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten; taikka
 - 7) törkeään tulliselvitysrikokseen.
-

15 §

Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset

Poliisi saa käyttää peiteltyä tiedonhankintaa rikoksen estämiseksi, jos henkilön lausumien tai muun käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän:

- 1) rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
 - 2) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön tai paritukseen;
 - 3) huumausainerikokseen;
 - 4) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun taikka kouluttautumiseen terrorismirikoksen tekemistä varten, terroristiryhmän rahoittamiseen tai matkustamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
 - 5) törkeään tulliselvitysrikokseen; taikka
 - 6) suunnitelmalliseen, järjestäytyneeseen, ammattimaiseen, jatkuvaan tai toistuvaan rikolliseen toimintaan liittyvään varkauteen tai kätkemisrikokseen.
-

17 §

Tekninen kuuntelu ja sen edellytykset

Teknisen kuuntelun edellytyksenä on lisäksi, että henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän:

- 1) rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;

HE 93/2016 vp

- 2) huumausainerikokseen;
 - 3) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun taikka kouluttautumiseen terrorismirikoksen tekemistä varten, terroristiryhmän rahoittamiseen tai matkustamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta; taikka
 - 4) törkeään tulliselvitysrikokseen.
-

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____
kuuta 20 _____.

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström

1.

Laki

rikoslain 34 a luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 34 a luvun 5 §:n 2 momentti, sellaisena kuin se on laissa
1068/2014, sekä
lisätään 34 a lukuun uusi 5 b § seuraavasti:

34 a luku

Terrorismirikokset

Voimassa oleva laki

Ehdotus

5 §

5 §

Terrorismin rahoittaminen

Terrorismin rahoittaminen

Terrorismin rahoittamisesta tuomitaan myös se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan 1—4 tai 4 a—4 c §:ssä tarkoitettua rikosta.

Terrorismin rahoittamisesta tuomitaan myös se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan 1—4, 4 a—4 c tai 5 b §:ssä tarkoitettua rikosta.

5 b §

Matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten

(uusi)

*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 tuomitava, jollei teko ole jonkin mainitun pykälän mukaan rangaistava, **matkustamisesta terro-***

HE 93/2016 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

rismirikoksen tekemistä varten sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.
Yritys on rangaistava.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 _____ .

2.

Laki

pakkokeinolain 10 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 3 §:n 2 momentin 11 kohta, 6 §:n 2 momentti, 14 §:n 2 momentti ja 16 §:n 3 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 3 §:n 2 momentin 11 kohta ja 16 §:n 3 momentti laissa 1069/2014, 6 §:n 2 momentti laissa 369/2015 sekä 14 §:n 2 momentti laissa 628/2015, seuraavasti:

10 luku

Salaiset pakkokeinot

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 §

3 §

Telekuuntelu ja sen edellytykset

Telekuuntelu ja sen edellytykset

Esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa kohdistaa telekuuntelua rikoksesta epäillyn hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos epäiltyä on syytä epäillä:

Esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa kohdistaa telekuuntelua rikoksesta epäillyn hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos epäiltyä on syytä epäillä:

11) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettua terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta, terroristiryhmän johtamisesta, terroristiryhmän toiminnan edistämisestä, koulutuksen antamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta, värväyksestä terrorismirikoksen tekemiseen, terrorismin rahoittamisesta, terroristiryhmän rahoittamisesta, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;

11) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettua terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta, terroristiryhmän johtamisesta, terroristiryhmän toiminnan edistämisestä, koulutuksen antamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta, värväyksestä terrorismirikoksen tekemiseen, terrorismin rahoittamisesta, terroristiryhmän rahoittamisesta, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta, *matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;*

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

6 §

*Televalvonta ja sen edellytykset**Televalvonta ja sen edellytykset*

Esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa kohdistaa televalvontaa rikoksesta epäillyn hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos epäiltyä on syytä epäillä:

- 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta;
- 3) telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdystä, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuneesta luvattomasta käytöstä;
- 4) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä, lapsen houkuttelemisesta seksuaalisiin tarkoituksiin tai parituksesta;
- 5) huumausainerikoksesta;
- 6) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta, kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten tai terroristiryhmän rahoittamisesta;
- 7) törkeästä tulliselvitysrikoksesta;
- 8) törkeästä laittoman saaliin kätkemisestä;
- 9) panttivangin ottamisen valmistelusta; taikka
- 10) törkeän ryöstön valmistelusta.

Esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa kohdistaa televalvontaa rikoksesta epäillyn hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos epäiltyä on syytä epäillä:

- 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta;
- 3) telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdystä, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuneesta luvattomasta käytöstä;
- 4) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä, lapsen houkuttelemisesta seksuaalisiin tarkoituksiin tai parituksesta;
- 5) huumausainerikoksesta;
- 6) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta, kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, terroristiryhmän rahoittamisesta tai *matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten*;
- 7) törkeästä tulliselvitysrikoksesta;
- 8) törkeästä laittoman saaliin kätkemisestä;
- 9) panttivangin ottamisen valmistelusta; taikka
- 10) törkeän ryöstön valmistelusta.

14 §

14 §

*Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset**Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset*

Poliisi saa käyttää peiteltyä tiedonhankintaa, jos on syytä olettaa, että toimenpiteellä saadaan selvitystä:

- 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä tai parituksesta;

Poliisi saa käyttää peiteltyä tiedonhankintaa, jos on syytä olettaa, että toimenpiteellä saadaan selvitystä:

- 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä tai parituksesta;

Voimassa oleva laki

- 3) huumausainerikoksesta;
- 4) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta taikka kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten tai terroristiryhmän rahoittamisesta, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
- 5) törkeästä tulliselvitysrikoksesta;
- 6) suunnitelmalliseen, järjestäytyneeseen, ammattimaiseen, jatkuvaan tai toistuvaan rikolliseen toimintaan liittyvästä varkaudesta tai kätkemisrikoksesta;
- 7) panttivangin ottamisen valmistelusta; taikka
- 8) törkeän ryöstön valmistelusta.

Ehdotus

- 3) huumausainerikoksesta;
- 4) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta taikka kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, terroristiryhmän rahoittamisesta tai *matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten*, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
- 5) törkeästä tulliselvitysrikoksesta;
- 6) suunnitelmalliseen, järjestäytyneeseen, ammattimaiseen, jatkuvaan tai toistuvaan rikolliseen toimintaan liittyvästä varkaudesta tai kätkemisrikoksesta;
- 7) panttivangin ottamisen valmistelusta; taikka
- 8) törkeän ryöstön valmistelusta.

16 §

Tekninen kuuntelu ja sen edellytykset

Teknisen kuuntelun edellytyksenä on lisäksi, että kuuntelun kohteena olevaa henkilöä on syytä epäillä:

- 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) huumausainerikoksesta;
- 3) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta taikka kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten tai terroristiryhmän rahoittamisesta, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
- 4) törkeästä tulliselvitysrikoksesta;
- 5) panttivangin ottamisen valmistelusta; tai
- 6) törkeän ryöstön valmistelusta.

16 §

Tekninen kuuntelu ja sen edellytykset

Teknisen kuuntelun edellytyksenä on lisäksi, että kuuntelun kohteena olevaa henkilöä on syytä epäillä:

- 1) rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) huumausainerikoksesta;
- 3) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta taikka kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten, terroristiryhmän rahoittamisesta tai *matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten*, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
- 4) törkeästä tulliselvitysrikoksesta;
- 5) panttivangin ottamisen valmistelusta; tai
- 6) törkeän ryöstön valmistelusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

poliisilain 5 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan poliisilain (872/2011) 5 luvun 3 §, 5 §:n 2 momentti, 8 §:n 2 momentti, 15 §:n 2 momentti ja 17 §:n 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat, 3 §, 5 §:n 2 momentti, 15 §:n 2 momentti ja 17 §:n 4 momentti laissa 1070/2014 sekä 8 §:n 2 momentti laissa 370/2015, seuraavasti:

5 luku

Salaiset tiedonhankintakeinot

Voimassa oleva laki

3 §

Salainen tiedonhankinta rikoksen paljastamiseksi

Tässä luvussa säädettyjä keinoja saadaan käyttää seuraavien rikosten paljastamisessa:

- 1) Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen;
- 2) sotaan yllyttäminen;
- 3) maanpetos, törkeä maanpetos;
- 4) vakoilu, törkeä vakoilu;
- 5) turvallisuussalaisuuden paljastaminen;
- 6) luvaton tiedustelutoiminta;
- 7) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehtävä rikos;
- 8) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu;
- 9) terroristiryhmän johtaminen;
- 10) terroristiryhmän toiminnan edistäminen;
- 11) koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten;
- 12) kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
- 13) värväys terrorismirikoksen tekemiseen;
- 14) terrorismin rahoittaminen;

Ehdotus

3 §

Salainen tiedonhankinta rikoksen paljastamiseksi

Tässä luvussa säädettyjä keinoja saadaan käyttää seuraavien rikosten paljastamisessa:

- 1) Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen;
- 2) sotaan yllyttäminen;
- 3) maanpetos, törkeä maanpetos;
- 4) vakoilu, törkeä vakoilu;
- 5) turvallisuussalaisuuden paljastaminen;
- 6) luvaton tiedustelutoiminta;
- 7) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa *tehty* rikos;
- 8) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu;
- 9) terroristiryhmän johtaminen;
- 10) terroristiryhmän toiminnan edistäminen;
- 11) koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten;
- 12) kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
- 13) värväys terrorismirikoksen tekemiseen;
- 14) terrorismin rahoittaminen;

Voimassa oleva laki

15) terroristiryhmän rahoittaminen, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;

5 §

Telekuuntelu ja sen edellytykset

Poliisille voidaan rikoksen estämiseksi antaa lupa kohdistaa telekuuntelua henkilön hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän:

- 1) Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantamiseen;
- 2) sotaan yllyttämiseen;
- 3) maanpetokseen, törkeään maanpetokseen;
- 4) vakoiluun, törkeään vakoiluun;
- 5) turvallisuussalaisuuden paljastamiseen;
- 6) luvattomaan tiedustelutoimintaan;
- 7) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettuun terroristisessa tarkoituksessa tehtävään rikokseen;
- 8) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun;
- 9) terroristiryhmän johtamiseen;
- 10) terroristiryhmän toiminnan edistämiseen;
- 11) koulutuksen antamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten;
- 12) kouluttautumiseen terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
- 13) värväykseen terrorismirikoksen tekemiseen;
- 14) terrorismin rahoittamiseen; tai
- 15) terroristiryhmän rahoittamiseen, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;

Ehdotus

15) terroristiryhmän rahoittaminen, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;

16) *matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta.*

5 §

Telekuuntelu ja sen edellytykset

Poliisille voidaan rikoksen estämiseksi antaa lupa kohdistaa telekuuntelua henkilön hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän:

- 1) Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantamiseen;
- 2) sotaan yllyttämiseen;
- 3) maanpetokseen, törkeään maanpetokseen;
- 4) vakoiluun, törkeään vakoiluun;
- 5) turvallisuussalaisuuden paljastamiseen;
- 6) luvattomaan tiedustelutoimintaan;
- 7) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai mainitun pykälän 2 momentissa tarkoitettuun terroristisessa tarkoituksessa *tehtyyn* rikokseen;
- 8) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun;
- 9) terroristiryhmän johtamiseen;
- 10) terroristiryhmän toiminnan edistämiseen;
- 11) koulutuksen antamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten;
- 12) kouluttautumiseen terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
- 13) värväykseen terrorismirikoksen tekemiseen;
- 14) terrorismin rahoittamiseen;
- 15) terroristiryhmän rahoittamiseen, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta; tai
- 16) *matkustamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta.*

8 §

Televalvonta ja sen edellytykset

Poliisille voidaan rikoksen estämiseksi antaa lupa kohdistaa televalvontaa henkilön hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämänsä telesoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän:

- 1) rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyyn rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta;
- 3) telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyyn, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuvaan luvattomaan käyttöön;
- 4) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön, lapsen houkuttelemiseen seksuaalisiin tarkoituksiin tai paritukseen;
- 5) huumausainerikokseen;
- 6) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun, kouluttautumiseen terroristimirikoksen tekemistä varten tai terroristiryhmän rahoittamiseen; taikka
- 7) törkeään tulliselvitysrikokseen.

8 §

Televalvonta ja sen edellytykset

Poliisille voidaan rikoksen estämiseksi antaa lupa kohdistaa televalvontaa henkilön hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämänsä telesoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän:

- 1) rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyyn rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta;
- 3) telesoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehtyyn, automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuvaan luvattomaan käyttöön;
- 4) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön, lapsen houkuttelemiseen seksuaalisiin tarkoituksiin tai paritukseen;
- 5) huumausainerikokseen;
- 6) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun, kouluttautumiseen terroristimirikoksen tekemistä varten, terroristiryhmän rahoittamiseen tai *matkustamiseen terroristimirikoksen tekemistä varten*; taikka
- 7) törkeään tulliselvitysrikokseen.

15 §

Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset

Poliisi saa käyttää peiteltyä tiedonhankintaa rikoksen estämiseksi, jos henkilön lausumien tai muun käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän:

- 1) rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön tai paritukseen;
- 3) huumausainerikokseen;

15 §

Peitelty tiedonhankinta ja sen edellytykset

Poliisi saa käyttää peiteltyä tiedonhankintaa rikoksen estämiseksi, jos henkilön lausumien tai muun käyttäytymisen perusteella voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän:

- 1) rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttöön tai paritukseen;
- 3) huumausainerikokseen;

Voimassa oleva laki

- 4) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun taikka kouluttautumiseen terrorismirikoksen tekemistä varten tai terroristiryhmän rahoittamiseen, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
- 5) törkeään tulliselvitysrikokseen; taikka
- 6) suunnitelmalliseen, järjestäytyneeseen, ammattimaiseen, jatkuvaan tai toistuvaan rikolliseen toimintaan liittyvään varkauteen tai kätkemisrikokseen.

17 §

Tekninen kuuntelu ja sen edellytykset

Teknisen kuuntelun edellytyksenä on lisäksi, että henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän:

- 1) rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) huumausainerikokseen;
- 3) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun taikka kouluttautumiseen terrorismirikoksen tekemistä varten tai terroristiryhmän rahoittamiseen, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta; taikka
- 4) törkeään tulliselvitysrikokseen.

Ehdotus

- 4) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun taikka kouluttautumiseen terrorismirikoksen tekemistä varten, terroristiryhmän rahoittamiseen tai *matkustamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten*, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta;
- 5) törkeään tulliselvitysrikokseen; taikka
- 6) suunnitelmalliseen, järjestäytyneeseen, ammattimaiseen, jatkuvaan tai toistuvaan rikolliseen toimintaan liittyvään varkauteen tai kätkemisrikokseen.

17 §

Tekninen kuuntelu ja sen edellytykset

Teknisen kuuntelun edellytyksenä on lisäksi, että henkilön lausumien, uhkausten tai käyttäytymisen perusteella taikka muutoin voidaan perustellusti olettaa hänen syyllistyvän:

- 1) rikokseen, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta;
- 2) huumausainerikokseen;
- 3) terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun taikka kouluttautumiseen terrorismirikoksen tekemistä varten, terroristiryhmän rahoittamiseen tai *matkustamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten*, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta; taikka
- 4) törkeään tulliselvitysrikokseen.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta 20 .