

Lakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 34 a luvun, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta (HE 93/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 37/2016 vp
- hallintovaliokunta HaVL 32/2016 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Sami Ryhänen, sisäministeriö
- esittelijäneuvos Pasi Pölönen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- hovioikeudenneuvos Pekka Määttä, Turun hovioikeus
- käräjätuomari Jukka Jaakkola, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Tom Laitinen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikosylikomisario Tero Haapala, keskusrikospoliisi
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- asianajaja Tiina Haapa-aho, Suomen Asianajajaliitto
- professori Kimmo Nuotio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoasiainministeriö
- Poliisihallitus
- suojelupoliisi
- Suomen Punainen Risti

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2016 vp

HALLITUKSEN ESITYS

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 edistävissä tarkoituksessa lähtevien henkilöiden muodostamaa 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 tarkoitetut tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksellä pannaan täytäntöön Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston 24 päivänä syyskuuta 2014 hyväksymä päätöslauselma 2178 (2014). Päätöslauselman tarkoituksena on torjua ulkomaille terrorismirikosten tekemistä varten tai niiden tekemistä edistävissä tarkoituksessa lähtevien henkilöiden muodostamaa uhkaa. Päätöslauselma on järjestön jäsenvaltioita suoraan velvoittava, mutta antaa sanamuotonsa rajoissa sijaa kansalliselle liikkumavaralle. Päätöslauselma eroaa velvoittavuuden syntymisen osalta esimerkiksi valtiosopimuksista, joiden osalta valtioilta edellytetään nimenomaisia sitoutumistoimia.

Päätöslauselman täytäntöön panemiseksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terrorismirikoksia koskevaa rikoslain 34 a lukua niin, että matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädettäisiin rangaistavaksi (uusi 5 b §, jäljempänä "matkustamisrikos"). 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 matkustamisrikosta koskeva rangaistussäännös olisi toissijainen muihin terrorismirikoksia koskeviin rangaistussäännöksiin nähden. Matkustamisrikoksesta ei erikseen

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2016 vp

tuomittaisi, jos terrorismirikos tehdään matkustamisen kohdemaassa. Myös matkustamisrikoksen yritys olisi rangaistava.

Terrorismin rahoittamista koskevaa rangaistussäännöstä (rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentti) täydennettäisiin niin, että matkustamisrikoksen rahoittaminen rangaistaisiin terrorismin rahoittamisena.

Esityksessä ehdotetaan myös tarvittavia täydennyksiä pakkokeinolain (806/2011) salaisia pakkokeinoja ja poliisilain (872/2011) salaisia tiedonhankintakeinoja koskeviin säännöksiin koskien keinojen käyttöä matkustamisrikoksen estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä päätöslauselman ja hallituksen esityksen tavoitetta torjua ulkomaille terrorismirikosten tekemistä varten tai niiden tekemistä edistävässä tarkoituksessa lähtevien henkilöiden muodostamaa uhkaa. Ennaltaehkäisevyyden ja puuttumismahdollisuuksien osalta merkityksellistä on se, että jo matkustamisrikoksen yritys on rangaistava. Myös esityksessä ehdotetut pakkokeinot ja tiedonhankintakeinot ovat valiokunnan näkemyksen mukaan tarpeellisia ja perusteltuja.

Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon (PeVL 37/2016 vp). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoo muun muassa, että matkustamisrikoksen ehdotetun tunnusmerkistön voidaan katsoa täyttävän laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimuksen. Lausunnon mukaan ehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallintovaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 32/2016 vp) muun muassa pitänyt ehdotettuja rangaistussäännöksiä tärkeänä osana terrorismin torjumista ja siihen puuttumista.

Hallituksen esityksestä ilmenevin perustein ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Rangaistussäännöksen ulottaminen kansalaisuus- tai asuinvaltioihinsa palaaviin henkilöihin

Hallituksen esityksen taustalla olevan päätöslauselman mukaisesti esityksessä ehdotetaan rangaistussäännöstä, jonka mukaan säännöksen piiriin eivät kuuluisi Suomeen palaavat kansalaiset tai Suomeen palaavat täällä pysyvästi asuvat taikka muuten Suomeen tulevat henkilöt.

Hallintovaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 32/2016 vp, s. 2—3) kiinnittänyt huomiota siihen, että kriminalisoinnin ulkopuolelle jäävät kansalaisuus- tai asuinvaltioon palaavat henkilöt, minkä voi hallintovaliokunnan mukaan arvioida vähentävän sääntelyn tehokkuutta. Toisaalta valiokunta toteaa lausunnossaan, että sen laajuinen sääntely tulisi arvioida tarkkaan myös perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta, ja viittaa lisäksi valmisteilla olevaan terrorismirikoksia koskevaan direktiiviin (U 22/2015 vp). Hallintovaliokunta myös tähdentää sitä, että Suomeen terrorismirikosta tekemään tulevan henkilön toimintaan voidaan laajalti puuttua jo voimassa olevan rikoslainsäädännön ja poliisin toimivaltuuksia koskevan sääntelyn nojalla.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen taustalla olevalla Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 2178 (2014) puututaan nimen-

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2016 vp

omaan ulkomaille terrorismirikosten tekemistä varten lähtevien henkilöiden toimintaan. Päätöslauselma lähtee siitä, että valtiot vastaavat kansalaistensa ja alueeltaan lähtevien henkilöiden aiheuttamasta terrorismin uhasta toisessa valtiossa. Lakivaliokunta katsoo, että Suomea suoraan velvoittavan päätöslauselman edellyttämät lainsäädäntömuutokset on esityksessä ehdotetuin tavoin aiheellista tehdä mahdollisimman nopeasti.

Nyt käsiteltävän hallituksen esityksen valmistelun ollessa jo pitkällä Euroopan komissio teki ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi terrorismin torjumisesta ja terrorismin torjumisesta tehdyn neuvoston puitepäätyksen 2002/475/YOS korvaamisesta (U 22/2015 vp). Myös lakivaliokunta on lausunut direktiiviehdotuksesta (LaVL 1/2016 vp ja LaVL 3/2016 vp). Lausunnoissaan lakivaliokunta on katsonut, että matkustamisrikokselle on aihetta löytää sisältö, joka on toisaalta tarkoituksenmukainen sekä toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien ja kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaatimukset täyttävä. Direktiiviehdotuksen käsittely on kesken unionin toimielimissä. Direktiiviehdotuksen myötä keskusteluun on noussut myös palaajien asema, koska komission ehdotus koski myös tällaisia henkilöitä. Saadun selvityksen mukaan matkustamisrikosta koskeva direktiiviehdotuksen artikla on kuitenkin jakanut tämän kysymyksen osalta jäsenvaltioiden mielipiteet, ja artiklan lopullista sisältöä ei voida vielä ennustaa. Hallintovaliokunnan tavoin lakivaliokunta toteaa, että direktiiviehdotuksen sääntely tulee aikanaan arvioida tarkkaan perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta. Lakivaliokunta katsoo, että nyt käsiteltävän hallituksen esityksen yhteydessä on perusteltua keskittyä vain päätöslauselman täytäntöönpanoon.

Lakivaliokunta korostaa jo olemassa olevia mahdollisuuksia puuttua sellaisen henkilön toimintaan, joka tulee Suomeen tekemään terrorismirikoksen. Henkilö on jo ennen tänne tuloaan saattanut tehdä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen tekemistä edistävän terrorismirikoksen. Esimerkkinä voidaan mainita rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen valmistelu tai 4 b §:ssä tarkoitettu kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Henkilö saattaa tehdä myös tällaisen valmisteluluonteisen rikoksen tänne tultuaan. Muidenkin vakavien rikosten kuin terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu on laajalti säädetty rangaistavaksi. Poliisilla on lisäksi poliisilain (872/2011) 5 luvun nojalla terrorismirikoksia ja muita vakavia rikoksia koskien laajat toimivaltuudet toimia rikoksen estämiseksi jo ennen kuin mitään rikosta tai sen rangaistavaa yritystä on edes tehty. Nykyinen rikoslainsäädäntö sekä poliisin toimivaltuuksia koskevat säännökset, jo yritysvaiheessa oleviin rikoksiin sovellettava pakkokeinolain (806/2011) 10 luku mukaan lukien, tarjoavat näin ollen laajalti toimintamahdollisuuksia tilanteissa, joissa henkilö tulee Suomeen tai on jo täällä tehdäkseen täällä vakavan rikoksen.

Edellä todetun perusteella lakivaliokunta pitää ehdotettua 34 a luvun 5 b §:n matkustamisrikosta koskevaa soveltamisalaa asianmukaisena.

Sotarikosten tekemiseksi tapahtuva matkustaminen ja humanitäärisen oikeuden huomioon ottaminen

Esityksessä tarkoitettu matkustamisrikosta koskeva rangaistussäännös soveltuu matkustamiseen terrorismirikoksen tekemistä varten. Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota muun muassa siihen, että esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi rangaistavaksi sotari-

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2016 vp

kosten tekemistä varten tapahtuvaa matkustamista. Lisäksi huomiota on kiinnitetty terrorismirikosten ja sotarikosten välisiin rajanveto-ongelmiin.

Saadun selvityksen mukaan matkustamisrikoksen soveltamisalan laajentaminen sotarikoksiin ei ole noussut esiin lainvalmistelun aikaisemmissa vaiheissa. Lakivaliokunta katsoo, että esityksessä ehdotetun rangaistussäännöksen ulottuvuutta merkittävästi laajentavia muutoksia ei ole syytä tehdä ilman asianmukaista lainvalmisteluprosessia. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esityksen taustalla oleva turvallisuusneuvoston päätöslauselma koskee terrorismirikoksiin liittyvää matkustamista. Näin ollen lakivaliokunta katsoo, että esityksessä ehdotettu, eli matkustamisrikoksen soveltaminen vain terrorismirikoksen tekemistä varten on asianmukainen ratkaisu.

Lakivaliokunta toteaa, että rikosten tunnusmerkistöihin liittyy väistämättä rajanveto-ongelmia. Tämä ei koske pelkästään esimerkiksi terrorismirikoksia ja sotarikoksia, vaan myös terrorismirikoksia ja useita muita vakavia rikoksia, joita voidaan tehdä terroristisessa tarkoituksessa. Terrorismirikoksen, mukaan lukien nyt rangaistavaksi ehdotettavan matkustamisrikoksen, erottaa muista rikoksista nimenomaan rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentissa säädetty terroristinen tarkoitus, joka liittyy suoraan tai välillisesti kaikkiin matkustamisrikoksen tarkoituksena oleviin rikoksiin.

Lakivaliokunta toteaa, että esityksessä on asianmukaisesti kiinnitetty huomiota myös kansainväliseen oikeuteen, erityisesti humanitaariseen oikeuteen. Esityksessä (s. 3) tuodaan esiin se, että päätöslauselman johdannossa kiinnitetään huomiota siihen, että terrorismin vastaisia toimia suoritettaessa on noudatettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita. Tältä osin painotetaan erikseen ihmisoikeuksia, pakolaisia ja humanitäaristä oikeutta koskevan kansainvälisen oikeuden huomioon ottamista. Edelleen esityksessä (s. 16) tuodaan esiin, että tekojen rikosoikeudellista luonnetta ja rangaistavuutta arvioitaessa huomioon on otettava kansainvälinen oikeus sodan lakeineen, kansainvälinen humanitaarinen oikeus mukaan lukien. Kuten matkustamisrikosta koskevista yksityiskohtaisista perusteluista (s. 36—37) ilmenee, myös tältä osin on kyse matkustajan tarkoituksesta. Esityksen mukaan taistelujen tai aseellisten konfliktien alueelle matkustaminen ei yksinään osoita terrorismirikoksen tekemisen tarkoitusta. Matkustamisen tarkoituksena oleva toiminta voi olla myös rankaisematonta esimerkiksi tilanteissa, joissa toiminta kuuluu kansainvälisen humanitäarisen oikeuden piiriin. Tämä koskee myös asevoimien toimia aseellisen selkkauksen aikana.

Terrorismirikoksia koskeva sääntely on yleisesti ottaen suhteellisen vaikeaselkoinen kokonaisuus. Hallintovaliokunnan tavoin (HaVL 32/2016 vp, s. 3) lakivaliokunta pitää soveltajan kannalta tärkeänä sitä, että esityksessä on kiinnitetty erityistä huomiota yksityiskohtaisiin perusteluihin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 93/2016 vp sisältyvät 1.—3. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö LaVM 10/2016 vp

Helsingissä 14.10.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Mika Niikko ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Antti Rantakangas kesk
varajäsen Susanna Koski kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto