

Lakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta (HE 30/2018 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 20/2018 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Sami Ryhänen, sisäministeriö
- esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- käräjätuomari Maritta Pakarinen, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Tom Laitinen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikosylikomisario Mika Ihaksinen, keskusrikospoliisi
- ylitarkastaja Antti Wahlroos, suojelupoliisi
- asianajaja Jussi Sarvikivi, Suomen Asianajajaliitto
- oikeudellinen neuvonantaja Jani Leino, Suomen Punainen Risti
- professori Kimmo Nuotio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Poliisihallitus
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Rikosuhripäivystys

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2018 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan lainsäädäntömuutoksia, joiden tekemistä edellyttää terrorismin torjumisesta tehty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi, jolla korvataan vuonna 2002 tehty terrorismirikoksia koskeva puitepäätös siihen vuonna 2008 tehtyine muutoksineen.

Terrorismirikoksiin liittyvät tietyt ryöstö-, kiristys- ja väärennysrikokset säädettäisiin kansainvälisiksi rikoksiksi, oikeushenkilön rangaistusvastuuta myös laajennettaisiin niiden osalta. Kemiallisen aseiden kiellon rikkomista, biologisen aseiden kiellon rikkomista ja ydinräjähdერიкоста koskevia rangaistussäännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi uusilla tekotavoilla.

Rikoslain terrorismirikossäännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi ja muutettaviksi monin tavoin. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevia säännöksiä muutettaisiin ensinnäkin niin, että teon olisi oltava omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle. Maan asemesta laissa nykyisin mainitaan valtio. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevia säännöksiä muutettaisiin myös niin, että myös törkeän datavahingonteon, törkeän tietoliikenteen häirinnän ja törkeän tietojärjestelmän häirinnän eräät tekotavat olisi mahdollista katsoa terroristisessa tarkoituksessa tehdyiksi rikoksiksi. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyinä näistä rikoksista tuomittaisiin vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään seitsemän vuotta. Lisäksi rangaistavaksi säädettäisiin terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos, josta tuomittaisiin vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksaksi vuodeksi.

Terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua, terroristiryhmän johtamista, terroristiryhmän toiminnan edistämistä, koulutuksen antamista terrorismirikoksen tekemistä varten, kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten, värväystä terrorismirikoksen tekemiseen, terrorismin rahoittamista ja matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevia rangaistussäännöksiä sekä terroristiryhmän määritelmää ja oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä muutettaisiin niin, että huomioon tulevat otetuiksi terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevat vakaviin tietoverkkorikoksiin liittyvät muutokset ja terroristisessa tarkoituksessa tehdyn radiologista asetta koskevan rikoksen säätäminen rangaistavaksi.

Kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevaa rangaistussäännöstä ehdotetaan muutettavaksi myös niin, että sen piiriin tulee myös ns. itsekouluttautuminen. Lisäksi kouluttautumisen tarkoituksena voisi olla myös terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun tekeminen.

Matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevia säännöksiä ehdotetaan muutettavaksi niin, että nykyiset tekijään ja matkustamisen kohteeseen liittyvät rangaistavuuden rajaukset poistuvat. Tekoon syyllistyisi se, joka matkustaa toiseen valtioon tehdäkseen siellä terrorismirikoksen. Tämä tarkoittaisi sitä, että rangaistusvastuun piiriin tulisivat myös sellaiset henkilöt, jotka palaavat tai muuten matkustavat Suomeen terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa.

Uudessa rangaistussäännöksessä ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen, josta tuomittaisiin sakkoa tai enintään

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2018 vp

yksi vuosi vankeutta. Sellaisen edistämisen rahoittaminen tulisi rangaistavaksi terrorismin rahoittamisena.

Esityksessä ehdotetaan pakkokeinolain ja poliisilain telekuuntelua koskeviin säännöksiin muutoksia, joiden myötä mainittua salaista pakkokeinoa tai salaista tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää myös terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen vakaviin tietoverkkorikoksiin liittyvien tekotapojen ja terroristisessa tarkoituksessa tehdyn radiologista asetta koskevan rikoksen selvittämisessä ja estämisessä. Vastaava muutos tehtäisiin rikoksen selvittämisessä käytettävää asuntokuuntelua koskevaan pakkokeinolain säännökseen ja rikoksen paljastamisessa käytettäviä salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan poliisilain säännökseen. Televalvontaa, televalvontaa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella ja suunnitelmallista tarkkailua voitaisiin esityksen ehdotusten mukaan käyttää terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen selvittämisessä ja estämisessä.

Ehdotettavat lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan viimeistään 8 päivänä syyskuuta 2018, jolloin direktiivi on viimeistään pantava täytäntöön.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksessä on kyse terrorismin torjumisesta tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/541 (jäljempänä direktiivi) täytäntöönpanon toimista. Kyseisellä direktiivillä korvataan vuonna 2002 tehty terrorismirikoksia koskeva puitepäätos siihen vuonna 2008 tehtyine muutoksineen. Esityksessä ehdotetaan direktiivistä johtuen rikoslain (39/1889) terrorismirikossäännöksiä muutettaviksi ja täydennettäväksi monin tavoin. Rikoslainsäädäntöön tehtäviin muutoksiin liittyen esityksessä ehdotetaan muutoksia myös pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun salaisia pakkokeinoja koskeviin säännöksiin ja poliisilain (872/2011) 5 luvun salaisia tiedonhankintoja koskeviin säännöksiin.

Esityksessä ehdotetaan muun muassa terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevia rikoslain 34 a luvun 1 §:n säännöksiä muutettaviksi niin, että teon on oltava omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle. ”Maan” asemesta laissa mainitaan nykyisin ”valtio”. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevia säännöksiä muutetaan myös niin, että sellaisessa tarkoituksessa tehtyinä törkeän datavahingon, törkeän tietoliikenteen häirinnän ja törkeän tietojärjestelmän häirinnän eräät tekotavat katsotaan terroristisessa tarkoituksessa tehdyiksi rikoksiksi. Lisäksi rangaistavaksi säädetään terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos (rikoslain 34 a luvun uusi 1 a §)

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

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2018 vp

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

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

Asiassa saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta katsoo, että vaikka rikoslakiin ehdotettavat muutokset seuraavat direktiivin vaatimuksista, niille on sinällään löydettävissä myös itseenäiset perusteet lähtien terrorismirikosten vakavasta ja vahingollisesta luonteesta sekä terrorismiskujen tekemiseen liittyvistä tyypillisistä valmistelutoimista. Useilla rangaistavan käyttäytymisen alaa laajentavilla muutoksilla pyritään ehkäisemään kaiken terroristisen toiminnan taustalla olevien terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten ja erityisesti terrorismiskujen tekemistä.

Esityksessä ehdotetaan myös telekuuntelua koskeviin pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n ja poliisilain 5 luvun 5 §:n säännöksiin muutoksia, joiden myötä mainittua salaista pakkokeinoja tai salaista tiedonhankintakeinoja voidaan käyttää myös terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen vakaviin tietoverkkorikoksiin liittyvien tekotapojen ja terroristisessa tarkoituksessa tehdyn radiologista asetta koskevan rikoksen selvittämisessä ja estämisessä. Vastaava muutos tehdään myös rikoksen selvittämisessä käytettävää asuntokuuntelua koskevaan säännökseen (pakkokeinolain 10 luvun 17 §) ja rikoksen paljastamisessa käytettäviä salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan säännökseen (poliisilain 5 luvun 3 §). Televalvontaa, televalvontaa teleosoitteen tai telepäätelaitteen haltijan suostumuksella ja suunnitelmallista tarkkailua voitaisiin esityksen ehdotusten mukaan käyttää terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen selvittämisessä ja estämisessä (pakkokeinolain 10 luvun 6, 7 ja 12 § sekä poliisilain 5 luvun 8, 9 ja 13 §).

Lakivaliokunta pitää edellä selostettuja pakkokeinolain ja poliisilain muutosehdotuksia perusteltuina, eikä valiokunnalla ole huomauttamista ehdotusten sisältöön. Myös direktiivi edellyttää jäsenvaltioiden varmistavan, että käytettävissä on tehokkaat tutkintakeinot direktiivissä tarkoitettujen rikosten osalta. Lakivaliokunta kuitenkin korostaa suhteellisuusperiaatteen huomioimisen tärkeyttä toimivaltuuksien käytännön soveltamisessa.

Lakivaliokunta on direktiivin neuvotteluvaiheessa antanut asiassa lausunnot LaVL 19/2016 vp, LaVL 3/2016 vp ja LaVL 1/2016 vp. Terrorismirikoksia koskeva sääntely on erittäin perus- ja ihmisoikeusherkkä. Lakivaliokunta onkin neuvotteluvaiheessa antamissaan lausunnoissa painottanut perus- ja ihmisoikeuksien huomioimisen merkitystä myös pantaessa direktiiviä kansallisesti täytäntöön. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan esitys ja sen perustelut ovat tältä osin asianmukaiset. Lakivaliokunta kuitenkin painottaa näiden huomioimisen merkitystä myös käytännön soveltamistoiminnassa.

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2018 vp

Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon (PeVL 20/2018 vp). Lausunnossaan perustuslakivaliokunta on katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin lausunnossaan kiinnittänyt huomiota säännöksiin koskien kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten sekä terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvaa matkustamisen edistämistä.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta puoltaa esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin.

Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten

Kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevaa rikoslain 34 a luvun 4 b §:n säännöstä (1. lakiehdotus) ehdotetaan esityksessä muutettavaksi niin, että rangaistavuuden piiriin tulee myös ns. itsekouluttautuminen. Tämä toteutetaan poistamalla pykälästä ”4 a §:ssä tarkoitetulla tavalla”, joka nykyisin viittaa koulutuksen tapahtumiseen toisen henkilön ohjauksessa. Muutoksen myötä säännöksessä tarkoitettu kouluttautumiserikoksesta voidaan tuomita se, joka tehdäkseen pykälässä viitatus terrorismirikoksen kouluttautuu räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2018 vp, s. 3) todennut, että ehdotettu kriminalisointi muodostuu soveltamisalaltaan laajaksi, eikä se siten ole täysin ongelmaton rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimusten kannalta. Lausunnon mukaan rangaistavuuden keskeiset tunnusmerkistökäsitteet ”kouluttautuminen räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä” ja ”tehdäkseen” säännöksessä viitatus terrorismirikoksen ovat rangaistavuuden alaa kuitenkin siinä määrin rajaavia, ettei ehdotus muodostu lausunnon mukaan laillisuusperiaatteen vastaiseksi. Perustuslain 8 §:ssä säädetyistä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä kouluttautumiskriminalisointia on kuitenkin lausunnon mukaan syytä täsmentää esimerkiksi siten, että sen soveltamisala kytketään terroristista rikosta koskevaan vaaraedellytykseen taikka vakavuudeltaan terroristisen teon vaaraa selvästi osoittavaan kouluttautumiseen.

Lakivaliokunta pitää tärkeänä, että nyt käsiteltävä rangaistussäännös on laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä niin täsmällinen kuin mahdollista ja täyttää laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset. Lakivaliokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että asiallisesti muutoksena nykyiseen kouluttautumiskriminalisointiin verrattuna on se, että koulutuksen ei tarvitse tapahtua toisen henkilön ohjauksessa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan direktiivin 8 artiklan kriminalisointivelvoitteesta ei ole johdettavissa sellaista vaaraelementtiä, jonka perustuslakivaliokunta on nostanut esiin säännöksen täsmentämistä koskevassa näkemyksessään. Näin ollen direktiivin velvoitteen täyttämisen näkökulmasta sen lisääminen säännökseen olisi ongelmallista. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että mikäli rangaistavalta itsekouluttautumiselta vaadittaisiin, että aiheutuu vaara kouluttautumisteon tarkoituksena olevan terrorismirikoksen tekemisestä, ongelmalliseksi muodostuu tällaisen vaarakriteerin suhde terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen yritykseen.

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2018 vp

Rikoksen yrityksestä on kysymys, kun on aiheutunut konkreettinen vaara rikoksen toteutumisesta (HE 44/2002 vp, s. 137/I).

Lakivaliokunta katsoo, että periaatteessa ehdotettua rangaistussäännöstä voitaisiin ajatella täsmennettävän korostamalla kouluttautumisen merkityksellisyyttä jollakin muulla tavalla kuin vaaaraan viittaamalla. Eräs mahdollisuus on edellyttää, että kouluttautuminen merkityksellisellä tavalla edistää sen tarkoituksena olevan teon tekemistä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös tällaiseen kriteeriin liittyy ongelmia ja johdonmukaisuuskysymyksiä. Myös tällaisen muotoilun osalta ongelmaksi muodostuu se, mahdollistaako direktiivi kyseisen lisäedellytyksen mukaan ottamisen. On myös vaikeaa perusteluin ohjata sitä, milloin teko ”merkityksellisellä” tavalla edistää toisen teon tekemistä, kun käytännössä teko joko edistää tai ei edistä toisen teon tekemistä. Teon merkityksellisyys voidaankin valiokunnan mielestä pikemmin nähdä rangaistuksen määräämiseen tai joissakin vähäisissä tapauksissa jopa rangaistuksen määräämättä jättämiseen vaikuttavana tekijänä kuin teon rangaistavuuteen vaikuttavana tekijänä. Tämän tyyppisiä lisä-kriteerejä ei ole liitetty muihinkaan rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädettyihin tekoihin, jotka edistävät terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä.

Terrorismirikosten tekemiseen tähtäävä itsekouluttautuminen toteutetaan käytännössä laillisena toimintana tai osana laillista toimintaa. Rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä ei säädetä nykyisinkään kouluttautumisen tavoista, vaan siinä kuvataan, minkälaisien tietojen ja taitojen hankkimiseen rangaistavan kouluttautumisen on kohdistuttava. Näin siitäkin huolimatta, että myös toisen henkilön antaman koulutuksen kautta tapahtuva kouluttautuminen voi toteutua hyvin monilla tavoilla.

Rikoslain 34 a luvun 4 b §:n voi jo nykyisin katsoa kattavan esimerkiksi sellaisen toiminnan, jossa koulutuksen antajaksi katsottava henkilö ohjaa toisen henkilön eli koulutuksen ottajan hankkimaan tietoja tietyiltä verkkosivustoilta. Pykälän nykyisen sanamuodon piiriin kuuluvat myös sellaiset tapaukset, joissa henkilö asepalveluksen suorittamisen yhteydessä hankkii räjähteisiin tai ampuma-aseisiin liittyviä tietoja tai taitoja tarkoituksin toteuttaa niiden avulla terrorismirikos, kunhan armeijassa koulutusta antava ja samalla rikoslain 34 a luvun 4 a §:ssä tarkoitettuun rikokseen syyllistynyt henkilö on tietoinen kouluttautujan tarkoituksesta. Myös toiselta henkilöltä saatava terroristinen koulutus voi toteutua hyvin monenlaisina koulutustilanteina, joista teon tarkoitus ei välttämättä millään tavoin ilmene ulospäin ilman koulutuksen antamistilanteen taustasta olevia täydentäviä tietoja ja kaikkien käytettävissä olevien tietojen kokonaisarviointia.

Asiaa arvioituaan lakivaliokunta toteaa, että myöskään kouluttautumistapojen tyhjentävä kuvaaminen rangaistussäännöksessä ei ole mahdollista. Joiltakin osin avoimiksi jäävät kuvaamiset olisivat puolestaan perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti tarkkarajaisuusnäkökulmasta ongelmallisia. Rikoslain 34 a luvun 4 b §:n soveltamisalaa ehdotettujen muutosten jälkeen on valiokunnan näkemyksen mukaan asianmukaisella tavalla selostettu pykälän perusteluissa (HE, s. 102 ja 103) hyödyntäen pykälän säätämisen yhteydessä käytettyjä, myös rangaistavaan itsekouluttautumiseen soveltuvia perusteluita. Niissä todettuun kuuluu muun ohessa se, että kouluttautujan tulee olla päättänyt, että hän tekee kouluttautumisen tarkoituksena olevan rikoksen, jonka täytyy olla konkreettinen ja riittävällä tavalla yksilöity teko. Valiokunta korostaa erityisesti sitä, että direktiivin 8 artiklaan liittyvään johdantokappaleeseen 11 perustuen tekijän tahallisuutta ja tarkoitusta ei voida käytännössä päätellä pelkästään jostakin

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2018 vp

yksittäisestä seikasta, esimerkiksi useammasta käynnistä tietyillä sivustoilla taikka aineiston tallentamisesta tai tulostamisesta sivustoilta, vaan kysymys on kaikkien epäillyn kouluttautumisrikkoksen tutkinnassa ja myöhemmässä rikosprosessuaalisessa käsittelyssä ilmenneiden seikkojen kokonaisarviointista. Lakivaliokunta korostaa, että säännöstä sovellettaessa tulee ottaa huomioon jokaisen lähtökohtainen oikeus vastaanottaa tietoa.

Valiokunnan saaman selvityksen perusteella itsekouluttautumistapausten selville saamiseen ja kouluttautumistarkoituksen toteuttamiseen voi olettaa liittyvän haasteita. Lakivaliokunta korostaa sitä, että rikosprosessuaalisen järjestelmän on toimittava niin, että ketään ei päädy liian kevyin perustein epäillyn tai syytetyn asemaan. Valiokunta pitää erityisen perusteltuna, että myös hallituksen esityksessä nimenomaan tämän rikoksen kohdalla kiinnitetään huomiota (HE, s. 103) epäiltyjen ja syytettyjen prosessuaalisiin oikeuksiin rikosoikeudellisissa menettelyissä sekä esitutkintaviranomaisten toimintaa ohjaaviin esitutkintalain (805/2011) 4 luvun esitutkintaperiaatteisiin, kuten syyttömyysolettamaan. Myös terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen osalta pätevät samat esitutkintaa, syyttämistä ja tuomitsemista koskevat kynnykset kuin muiden rikosten kohdalla. Lisäksi esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2 momentti edellyttää, että esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvitettävä esitutkinnan aloittamisen edellytysten olemassaolo niin, että ketään ei aiheuttomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan. Kouluttautumistarkoituksen osoittamisen kannalta tärkeässä asemassa ovat muun muassa pakkokeinolain 10 luvun salaiset pakkokeinot. Valiokunta korostaa sitä hallituksen esityksessä (HE, s. 103) todettua seikkaa, että salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä harkittaessa on otettava huomioon kunkin pakkokeinon käytön laissa säädetty edellytykset ja erityisesti suhteellisuusperiaatteen liittyen epäillyn konkreettisen kouluttautumisrikkoksen vakavuus.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että syyteharkintaan liittyvän oikeudellisen harkinnan tasoa on turvaamassa se, että terrorismirikosten ja myös terrorismirikosten tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen osalta syytteen nostamisesta päättää rikoslain 34 a luvun 7 §:n nojalla valtakunnansyyttäjä. Valiokunta pitää tärkeänä, että jo terrorismirikosten tutkintavaiheessa syyttäjä osallistuu aktiivisesti tutkinnan ohjaamiseen esitutkintalain 5 luvussa tarkoitettujen esitutkintayhteistyön puitteissa. Nämä syytejärjestelyyn ja esitutkintayhteistyöhön liittyvät näkökohdat sekä edellä todetut epäiltyjen ja syytettyjen oikeusturvaan ja oikeuksien turvaamiseen liittyvät seikat ovat merkityksellisiä myös jäljempänä selostetun rikoslain 34 a luvun 5 c §:n (terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen) osalta.

Valiokunta katsoo, että kouluttautumista koskevaa rangaistussäännöstä on käytännössä vaikea muotoilla ehdotettua tarkkarajaisemmaksi erityisesti ottaen huomioon se, että säännöksen tulee täyttää direktiivin vaatimukset. Asiaa kokonaisuutena arvioituaan valiokunta katsoo edellä selostetun valossa, että hallituksen esityksessä ehdotettu muotoilu on hyväksyttävissä.

Terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen

Rikoslain 34 a luvun uudessa 5 c §:ssä säädetään rangaistavaksi terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen. Säännöksen mukaan rangaistavaa on 5 b §:n 1 momentissa tarkoitettujen matkustamisrikkosten edistäminen neuvoin, toimin tai muilla tavoin auttaen. Ehdotetulla säännöksellä täytetään direktiivin 10 artiklan lainsäädäntövelvoitteet.

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2018 vp

Lakivaliokunta on ehdotettua säännöstä tarkastellessaan arvioinut, miltä osin direktiivin velvoitteet voitaisiin täyttää yleisillä osallisuussäännöksillä tai olisiko säännöstä mahdollista tarkentaa esimerkiksi edellyttämällä neuvojen olennaisuutta tai merkityksellisyyttä.

Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 20/2018 vp, s. 4) todennut, että ehdotettu kriminalisointi muodostuu soveltamisalaltaan laajaksi, eikä se ole täysin ongelmaton rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimusten kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä tulee täsmentää direktiivin sallimissa rajoissa siten, että rangaistava käyttäytyminen kytketään vaaraan matkustamisrikoksen toteuttamisesta.

Lakivaliokunta toteaa, että yleisesti ottaen toisen tekemän rikoksen edistämistä voidaan pitää rikoslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin mukaisena avunantona. Mainittu säännös ei ole kuitenkaan tässä yhteydessä riittävä, koska sen mukaan rangaistava avunanto edellyttää, että avunannolla edistettävä rikos tai sen rangaistava yritys tehdään. Direktiivin 13 artiklan mukaan 10 artiklassa tarkoitetun rikoksen osalta ei ole välttämätöntä todeta yhteyttä tiettyyn toiseen kyseisessä direktiivissä säädettyyn rikokseen.

Ehdotetun rikoslain 34 a luvun 5 c §:n 1 momentin soveltamisalaa on täsmennetty pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE, s. 105 ja 106). Lakivaliokunta katsoo, että perustelut selventävät asianmukaisesti säännöksen sisältöä. Perusteluissa tuodaan esiin vaatimus siitä, että rangaistavalta edistämislähtöisesti edellytettäisiin sitä, että sen voidaan perustellusti olettaa edistävän konkreettisen matkustamisrikoksen tekemistä. Toisin kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, hallituksen esityksen perusteluissa ei tämän rikoksen kohdalla lausuta, että rangaistavuuden edellytyksenä olisi aiheutunut vaara matkustamisrikoksen tekemisestä. Viimeksi mainittu liittyy erityisesti siihen, että direktiivin 13 artiklan takia säännöksessä ei voida edellyttää matkustamisrikoksen rangaistavan yrityksen tekemistä. Edellä itsekouluttautumisen yhteydessä todetun mukaisesti rikoksen yritysvaiheeseen on edetty, kun aiheutuu konkreettinen vaara rikoksen eli tässä tapauksessa matkustamisrikoksen toteutumisesta. Näin ollen perustuslakivaliokunnan esittämän vaaraedellytyksen sisällyttäminen säännökseen ei ole direktiivin sallimissa rajoissa eikä sitä laki­valiokunnan näkemyksen mukaan voida ottaa säännökseen.

Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotetun säännöksen taustalla oleva direktiivin 10 artikla ei mahdollista vaaran aiheutumiseen liittyvien tai vastaavien rangaistavuuden alaa rajaavien tekijöiden sisällyttämistä ehdotettuun rangaistussäännökseen. Vastaavat ongelmat liittyvät neuvojen olennaisuuteen, merkityksellisyyteen tai muihin vastaaviin kriteereihin, sillä direktiivin 10 artiklassa ei mainita tällaisia rangaistavuuden edellytyksiä. Perusteluin olisi myös vaikea ohjata mitä olennaisella tai merkityksellisellä tarkoitetaan, sillä käytännössä teko joko edistää tai ei edistä toisen teon tekemistä. Teon merkityksellisyys tai olennaisuus voidaan valiokunnan mielestä pikemmin nähdä rangaistuksen määräämiseen tai joissain tapauksissa rangaistuksen määräämättä jättämiseen vaikuttavana tekijänä.

Edellä selostetun mukaisesti hallituksen esityksen perusteluissa (HE, s. 106) on todettu, että edistämislähtöisesti edellytettäisiin, että sen voidaan perustellusti olettaa edistävän konkreettisen matkustamisrikoksen tekemistä. Valiokunta katsoo, että tällainen pelkkä perustelulausuma on edellä selostetun vuoksi paremmin sovitettavissa artiklan vaatimuksiin. Kuitenkin tällaisen, tässä yhteydessä selvyden vuoksi perusteluissa erikseen todetun vaatimuksen voidaan katsoa jossakin mää-

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2018 vp

rin rangaistussäännöksestä riippuen koskevan muitakin toisen terrorismirikoksen tekemistä edistäviä terrorismirikoksia ilman, että sitä on tähän asti katsottu aiheelliseksi sisällyttää rangaistussäännöksiin. Mikäli vaatimus tässä yksittäisessä tapauksessa otettaisiin pykälään, heräisi lainsäädäntötasoa koskien ongelmallinen kysymys siitä, eikö muiden terrorismirikosten kohdalla päde vastaava perustelluksi katsotun edistämisen vaatimus.

Ehdotettua säännöstä ja saamaansa selvitystä kokonaisuutena arvioituaan lakivaliokunta katsoo edellä selostetun valossa, että ehdotettu terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämistä koskevan rangaistussäännöksen muotoilu on hyväksyttävä.

Rajanveto kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen

Hallituksen esityksestä (HE, s. 80) ilmi käyvin tavoin kansainvälinen humanitaarinen oikeus sääntelee sotaa käyvien osapuolten toimia ja tulee sovellettavaksi aseellisen selkkauksen tilanteissa. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaan aseellisissa selkkauksissa tahalliset siviileihin tai siviilikohteisiin kohdistuvat väkivallanteot luokitellaan sotarikoksiksi. Direktiivin johdantokappaleen 37 mukaan direktiivi ei saisi johtaa jäsenvaltioilla kansainvälisen oikeuden, myös kansainvälisen humanitaarisen oikeuden, nojalla olevien oikeuksien, velvollisuuksien ja vastuiden muuttumiseen. Johdantokappaleen toisessa virkkeessä todetaan, että tällä direktiivillä ei säädellä sellaisia kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa määriteltyjä aseellisten joukkojen toimia aseellisen selkkauksen aikana, joihin sovelletaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta, eikä valtion puolustusvoimien toimia silloin kun ne suorittavat virallisia tehtäviään, sikäli kuin niihin sovelletaan kansainvälisen oikeuden muita sääntöjä. Johdantokappaleen 37 voi esityksen perustelujen mukaan todeta tarkoittavan sitä, että direktiiviä ei sovelleta aseellisen selkkauksen yhteydessä tehtyihin tekoihin, joihin humanitaarinen oikeus soveltuu ja jotka ovat sen mukaan laillisia. Johdantokappaleen mukaiset direktiivin soveltamisalaa ja terrorismirikosten ulottuvuutta koskevat rajaukset eivät tee lailliseksi muita muuten laittomiksi määriteltyjä tekoja eivätkä estä niistä syyttämistä.

Valiokunta painottaa esityksen perusteluissa (HE, s. 80) todettua huomiota siitä, että terrorismirikoksen erottaa muista sitä muistuttavista rikoksista nimenomaan rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentin määritelmässä säädetty terroristinen tarkoitus, joka liittyy suoraan (terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos) tai välillisesti (muut rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädetty rikokset) kaikkiin terrorismirikoksiin. Kansainvälinen humanitaarinen oikeus on otettava huomioon myös arvioitaessa terroristisen tarkoituksen olemassaoloa. Tekijällä ei ole esimerkiksi rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentin 2 tai 3 kohdassa tarkoitettua terroristista tarkoitusta, jos kysymys on kansainvälisiä sodan oikeussääntöjä kunnioittavasta toiminnasta.

Valiokunta korostaa esityksen perusteluiden tavoin erityisesti johdantokappaleen 37 merkitystä, vaikka kappale ei sinänsä ilmennä uutta katsantokantaa suhteessa siinä esiin nostettuihin kysymyksiin. Johdantokappaletta pitkälti asiallisesti vastaavat säännökset ovat jo eurooppalaisen terrorismin ehkäisemistä koskevan yleissopimuksen (SopS 49/2008) 26 artiklan 4 ja 5 kappaleessa.

Esityksen perusteluissa on valiokunnan näkemyksen mukaan asianmukaisesti tuotu esiin myös se, että johdantokappaleen 38 mukaan puolueettomien, kansainvälisessä oikeudessa, mukaan lukien kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa, tunnustettujen humanitaarisen avun järjestö-

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2018 vp

jen toimittama humanitaarinen apu ei kuulu direktiivin soveltamisalaan, kun otetaan huomioon Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö. Myös tämän johdantokappaleen osalta on esityksen perustelujen mukaisesti syytä korostaa sitä, että terrorismirikoksiin liittyy terroristista toimintaa edistävä terroristinen tarkoitus, joka oleellisesti eroaa humanitaarisen avustustoiminnan tarkoituksesta. Johdantokappaleen tarkoituksena voi katsoa olevan sen edistäminen, että humanitaaristen avustusjärjestöjen toimintaa ei perusteettomasti estetä tai vaikeuteta. Näillä näkökohdilla voi olla merkitystä erityisesti arvioitaessa sitä, onko joku syyllistynyt matkustamisrikokseen tai terrorismin rahoittamiseen.

Lakivaliokunta katsoo, että esityksen perusteluissa on asianmukaisesti ja seikkaperäisesti kiinnitetty huomiota kansainväliseen oikeuteen, erityisesti humanitaariseen oikeuteen. Asiassa saamaansa selvitystä arvioituaan lakivaliokunta katsoo, että kansainväliseen oikeuteen ja humanitaariseen oikeuteen liittyviä rajanvetokysymyksiä ei ole perusteltua tässä yhteydessä pyrkiä sääntelemään säännösten tasolla. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää sääntelyltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Kyseenalaista on, voidaanko ja missä määrin terrorismirikoksen ja humanitaarisen oikeuden suhdetta säännellä laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Säännöksessä jouduttaisiin käyttämään käsitteitä ja ilmaisuja, jotka eivät muulle kuin humanitaarista oikeutta jo ennestään hyvin tuntevalle avaudu. Tämä koskee jo käsitettä ”kansainvälinen humanitaarinen oikeus”. Tällöin selvennystä joudutaan joka tapauksessa huomattavassa määrin hakemaan perusteluista. Haasteellista olisi myös mahdollisen säännöksen kattavuuden varmistaminen. Sisällöltään epämääräisestä ja ulottuvuudeltaan epäselväksi, mahdollisesti puutteelliseksi jäävästä sääntelystä olisi valiokunnan näkemyksen mukaan enemmän haittaa kuin hyötyä. Perusteltuna ei voida pitää myöskään pistemäisiä tiettyä rikostyyppiä koskevia säännöksiä, sillä rajanveto kansainväliseen oikeuteen, mukaan lukien humanitaarinen oikeus, on merkityksellinen myös monien muiden rikosten kohdalla. Tällaisia ovat esimerkiksi henkirikokset, sotarikokset sekä rikokset ihmisyyttä vastaan.

Vastaavan kaltaiset kansainvälistä humanitaarista oikeutta koskevat kysymykset olivat esillä, kun käsiteltiin Suomesta pois päin tapahtuvaa matkustamisrikosta koskevaa hallituksen esitystä (HE 93/2016 vp). Tuolloin asiaa selostettiin esityksen perusteluissa. Lakivaliokunta katsoi tuolloin esityksestä antamassaan mietinnössä (LaVM 10/2016 vp, s. 5) esityksessä kiinnitetyn asianmukaisesti huomiota myös kansainväliseen oikeuteen, erityisesti humanitaariseen oikeuteen. Lakivaliokunta katsoo, että lainsäädäntötekniistä ratkaisua ei ole tässä yhteydessä syytä arvioida toisin. Erityisesti ottaen huomioon, että nyt käsiteltävässä esityksessä humanitaariseen oikeuteen liittyviä kysymyksiä on perusteluissa käsitelty merkittävästi laajemmin. Valiokunta katsoo, että esitys on tältä osin asianmukainen.

Muita huomioita

Lakivaliokunta toteaa, että terrorismirikoksia koskevaan rikoslain 34 a lukuun on 2000-luvulla tehty lukuisia muutoksia, jotka ovat johtuneet muun muassa kansainvälisistä velvoitteista (ks. HE, s. 5–6). Valiokunta katsoo, että terrorismirikoksia koskeva rikoslain 34 a luku on nykymuodossaan yleisesti ottaen varsin vaikeaselkoinen kokonaisuus. Valiokunta pitää perusteltuna, että terrorismirikoksia koskeva sääntely arvioidaan jatkossa kokonaisuutena omana lainsäädäntö-hankkeenaan. Tässä yhteydessä on perusteltua arvioida myös, mahdollistavatko rikoslain terro-

Valiokunnan mietintö LaVM 4/2018 vp

rismia koskevat kriminalisoinnit riittävän tehokkaan puuttumisen terroristisessa tarkoituksessa tehtävän toiminnan eri ilmenemismuotoihin, etenkin niin sanotun vierastaistelijailmiön osalta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 30/2018 vp sisältyvät 1.—3. lakiehdotuksen.

Helsingissä 27.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Ari Jalonen sin
jäsen Johanna Karimäki vihr
jäsen Pia Kauma kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps
jäsen Kaj Turunen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto