

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 11/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä huhtikuuta 2014 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen eduskunnalle terrorismirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 18/2014 vp).

Lakialoite

Valiokunta on käsitellyt esityksen yhteydessä seuraavan aloitteen:

- LA 15/2011 vp laiksi rikoslain 34 a luvun 4 a §:n muuttamisesta (Pirkko Ruohonen-Lerner /ps ym.), joka on lähetetty valiokuntaan 7 päivänä joulukuuta 2011.

Lausunnot

Eduskunnan päätöksen mukaisesti hallintovaliokunta ja perustuslakivaliokunta ovat antaneet asiasta lausunnon (HaVL 16/2014 vp ja PeVL 26/2014 vp), jotka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- lähetystöneuvos Satu Suikkari-Kleven, ulkoasiainministeriö
- poliisiylitarkastaja Keijo Suuripää, sisäministeriö
- valtionsyyttäjä Juha-Mikko Hämäläinen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- kihlakunnansyyttäjä (vv), OTT Mikael Lohse, Itä-Uudenmaan syyttäjänvirasto
- poliisitarkastaja Timo Kilpeläinen, Poliisihallitus
- ylitarkastaja Harri Sarvanto, suojelupoliisi
- rikostarkastaja Markus Terenius, keskusrikospoliisi
- asianajaja Kalle Ervasti, Suomen Asianajajaliitto
- professori Kimmo Nuotio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut Helsingin kärjäoikeus.

HALLITUKSEN ESITYS JA LAKIALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi rikoslain terrorismirikoksia koskevaa lukua sekä pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja ja poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä.

Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädettäisiin rangaistavaksi. Tästä rikoksesta tuomittaisiin sakkoon tai enintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen se, joka tehdäkseen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen kouluttautuu räjähteiden, ampumaseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käy-

tössä taikka muiden erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä. Tästä rikoksesta ei erikseen tuomittaisi, jos rikoksentehtyjä samalla syyllistyy terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen tai terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun. Uudessa rangaistussäännöksessä kouluttautuminen sidottaisiin koulutuksen antamiseen, joka on säädetty rangaistavaksi koulutuksen antamista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevassa rangaistussäännöksessä.

Terrorismin rahoittamista koskevaa rangaistussäännöstä täydennettäisiin niin, että terrorismin rahoittamisena rangaistaisiin terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen rahoittamisen ohella luvun muidenkin terrorismirikosten rahoittaminen. Lisäksi säädettäisiin uusi terroristiryhmän rahoittamista koskeva rangaistussäännös, jonka mukaan tuohon rikokseen syyllistyy se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja terroristiryhmälle tietoisena ryhmän luon-

teesta terroristiryhmänä. Rangaistusasteikkona olisi sakkoa tai vankeutta enintään kolme vuotta. Yritys olisi rangaistava. Säännös sisältäisi toissijaisuuslausekkeen.

Mainittujen muutosten vuoksi tehtäisiin tarvittavat täydennykset pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja ja poliisilain salaisia tiedonhankintakeinoja koskeviin säännöksiin.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Lakialoite

Lakialoitteessa LA 15/2011 vp ehdotetaan rikoslain 34 a luvun 4 a §:ään lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa kriminalisoitaisiin kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemiseen. Lisäksi rikoslain 34 a luvun 4 a §:n nimike ehdotetaan muutettavaksi muotoon kouluttaminen ja kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt ehdotetut muutokset eivät — toisin kuin terrorismia koskevat muut kriminalisoinnit — perustu Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin vaan kansalliseen harkintaan. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että rikoslainsäädäntöä kehitetään vakiintuneita kriminalisointiperiaatteita noudattaen siten, että sen avulla voidaan puuttua sellaisiin terrorismin muotoihin, joita ei välttämättä kansainvälisiä velvoitteita neuvoteltaessa vielä ole tunnistettu. Tähän liittyen on yhtä lailla tärkeää, että nyt esitettyjen muutosten ja ylipäänsä terrorismia koskevien kriminalisointien toimivuutta seurataan tarkoin myös jatkossa. Tietotekninen kehitys voi mahdollistaa terro-

rismin uusia ilmenemismuotoja, mikä korostaa seurannan tarvetta. Samalla valiokunta kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että terrorismirikoksissa on jo nyt kriminalisoitu poikkeuksellisen laajasti erilaisia valmisteluluontoisia ja päätekoa edistäviä tekoja. Monet näistä rangaistussäännöksistä sisältävät varsin ankaran rangaistusasteikon. Tällaisessa sääntelyssä laillisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden merkitys korostuu. Terrorismia koskevissa lainsäädäntö- ja muissa toimenpiteissä tulee varmistaa perus- ja ihmisoikeuksien sekä oikeusturvan toteutuminen.

Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten (rikoslain 34 a luvun 4 b §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädettäisiin rangaistavaksi. Mainitusta rikoksesta tuomittaisiin sakkoon tai enintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen se, joka tehdäkseen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikok-

sen kouluttautuu luvun 4 a §:ssä tarkoitetulla tavalla räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä.

Kouluttautuminen on valmisteluluontoinen rikos. Kouluttautumistoiminta tähtää valmiuksien hankkimiseen myöhemmin toteutettavan terrorismirikoksen täytäntöönpanoa varten. Voidaan olettaa, että tekojen arviointiin tulee liittymään haastavia näyttökysymyksiä. Tämä koskee etenkin tunnusmerkistöön sisältyvää tarkoitustunnusmerkkiä eli kouluttautujan tarkoitusta tehdä terroristinen rikos. Valiokunnan mukaan valmistelua koskevissa ja valmisteluluontoisissa rikoksissa on ylipäänsä tyypillistä, että tarkoitustunnusmerkin avulla ilmaistaan, minkä rikoksen valmistelusta on kysymys. Tarkoitustunnusmerkit ovat rikoslainsäädännössä muutoinkin yleisiä, ja esimerkiksi yleisen tahallisuusvaatimuksen toteennäyttämiseksi on kysymys joko tekijän tarkoituksen tai tietojen tai näiden molempien todentamisesta. Rangaistava rikosten teko tarkoitus edellyttää päätöstä tehdä rikos ja teon jonkinasteista yksilöintiä. Nyt ehdotetun tarkoitustunnusmerkin sisältöä on selvitetty hallituksen esityksen sivulla 27, ja siitä ilmenevät linjaukset ovat valiokunnan mukaan perusteltuja. Ehdotettu sääntelytapa on samanlainen kuin rikoslain 34 a luvun 2 §:n terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelussa.

Eräät valiokunnan kuulemat asiantuntijat ovat arvostelleet hallituksen esitystä siitä, että esityksen koulutustilanteita koskevat perustelut rajaisivat rangaistavuuden alan ulkopuolelle tilanteet, joissa kouluttautuminen on tapahtunut esimerkiksi pelkästään internetin välityksellä etäopetuksena. Esityksen perusteluja on tulkittu myös siten, että rangaistavuus olisi sidottu koulutuksen antajan ja koulutuksen ottajan fyysiseen läsnäoloon koulutustilanteessa.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksen perusteluiden (s. 27/I) mukaan rangaistava kouluttautuminen voi tapahtua fyysisessä koulutusympäristössä

terroristileirillä mutta myös teknisen välineistön kautta. Molemmista tapauksista kyseessä saattaa olla kouluttautuminen luvun 4 a §:ssä tarkoitetulla tavalla, mihin sisältyy kuitenkin vaatimus siitä, että henkilö kouluttautuu koulutuksen antajan ohjauksessa. Säännöksessä ei myöskään edellytetä sitä, että joku voidaan tuomita rangaistukseen koulutuksen antamisesta. Toisaalta pelkkä itseopiskelu ei ole säännöksen perusteella rangaistavaa. Säännöksen laventaminen koskemaan itseopiskelua aiheuttaisi erittäin suuria rajanveto-ongelmia suhteessa informaation vastaanottamisen oikeuteen. Kouluttautuminen on poikkeuksellinen rikostyyppi, ja sen hyväksyttävyyden keskeisiin edellytyksiin kuuluu hallituksen esityksessä (s. 11—14) käsiteltyihin kriminalisointiperiaatteisiin perustuvia rajauksia, joita vastaavia on rangaistussäännöksissä yleensäkin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 26/2014 vp, s. 3/II) katsonut ehdotetun tekoapatunnusmerkin "muiden erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä" olevan ongelmallinen rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan kysymys on sellaisten erityisten tietojen tai taitojen opettelusta, jotka ovat esimerkiksi räjähteiden valmistusta tai käyttöä vastaavalla tavalla omiaan edistämään rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä tarkoitetun vakavaa vaaraa tai suurta vahinkoa aiheuttavan terroristisen rikoksen tekemistä. Perusteluissa (s. 27/II) todetaan lisäksi, ettei aatteellinen tai poliittinen koulutus sisälly tunnusmerkistön alaan. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on syytä täsmentää siten, että esityksen perusteluista ilmenevä tarkoitus ilmenee suoraan säännöksestä. Lakivaliokunta on asiasta samaa mieltä. Säännöstä on valiokunnan mukaan perusteltua täsmentää siten, että siihen lisätään vaatimus muiden erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä kouluttautumisen merkityksen rinnasteisuudesta muihin rangaistussäännöksessä ehdotettuihin tekoapoihin. Valiokunta ehdottaa, että säännökseen lisätään ilmaisu "näihin merkitykseltään rinnastuvien".

Terroristiryhmän rahoittaminen (rikoslain 34 a luvun 5 a §)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan rikoslakiin lisättäväksi uusi terroristiryhmän rahoittamista koskeva rangaistussäännös. Kyseiseen rikokseen syyllistyisi se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle terroristiryhmälle tietoisena ryhmän luonteesta terroristiryhmänä. Kysymys ei siis ole jonkin terroristisen rikoksen rahoittamisesta, vaan terroristisen ryhmän rahoittamisesta sellaisenaan (nk. yleisrahoittaminen). Rangaistavuus edellyttää nimenomaista tietoa siitä, että varojen saajana on terroristiryhmä.

Terroristiryhmän rahoittamisen kriminalisointia perustellaan muun muassa sillä, että ryhmää rahoittava ei varojen antamisen jälkeen voi kontrolloida sitä, mihin ryhmä varat käyttää. "Varoilla" tarkoitetaan säännöksessä lähtökohteisesti kaikenlaista omaisuutta, jolla on taloudellista arvoa (HE s. 29/II, 31—32). Nämä asiat voisivat käytännössä merkitä sitä, että rangaistavaa olisi myös varojen antaminen käytettäväksi hyväksyttävään tarkoitukseen tai sellaisten tavaroiden antaminen (esimerkiksi lääkintä- tai koulutarvikkeet), joita ei voida käyttää rikoksen tekemiseen. Ehdotettu rangaistussäännös ei sisällä myöskään nimenomaista varojen arvoon sidottua rajausta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että humanitäärisen avun toimittamista avun tarvitsijoille ei ole tarkoitus kriminalisoida. Lakivaliokunta yhtyy perustuslakivaliokunnan käsitykseen. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että lakivaliokunta arvioi, onko näin laajalle ulottuva kriminalisointi tarpeen, kun huomioidaan, että terrorismin rahoittaminen on säädetty rangaistavaksi ja myös muiden terroristimirikosten tunnusmerkistöt ovat soveltamisalaltaan varsin kattavia. Erityisesti on syytä harkita, voidaanko esimerkiksi humanitäärisen avun antaminen säännöksen sanamuotoa muuttamalla sulkea pois rangaistavuuden piiristä.

Lakivaliokunta toteaa, että hallituksen esityksessä (s. 32/II) on teon oikeudenvastaisuutta käsiteltäessä todettu, että oikeudenvastaisuutta koskevan tunnusmerkin mainitsematta jättämi-

nen pykälässä ei sulje pois sitä, etteikö oikeudenvastaisuuden edellytys voisi yksittäistapauksessa esimerkiksi kansainvälisen humanitäärisen oikeuden perusteella jäädä täyttymättä. Hallituksen esityksessä kansainvälinen humanitäärinen oikeus onkin mainittu esimerkkinä tilanteesta, jossa menettely ei ole oikeudenvastaista. Esityksellä ei siten ole tarkoitus rajoittaa humanitäärisen oikeuden mukaista oikeutta avun antamiseen, koska humanitäärisellä avulla toteutetaan perus- ja ihmisoikeuksia.

Valiokunta kiinnittää myös huomiota siihen, että humanitääristä apua voidaan antaa esimerkiksi tunnustettujen avustusjärjestöjen kautta taikka muulla tavalla. Se, että apua on annettu muuten kuin tällaisen järjestön kautta, ei sellaisenaan valiokunnan mukaan merkitse rikoksen edellytysten toteutumista. Ehdotetun säännöksen lähtökohtiin kuuluu, että varojen antamisen terroristiryhmälle tulee lisätä terroristiryhmän rikoksentekopotentiaalia. Tässä arvioinnissa merkittävää on varojen laatu ja määrä. Varat voivat olla laadultaan tai määrältään sellaisia, että niillä ei voida katsoa olevan terroristiryhmän rikoksentekopotentiaalia lisäävää merkitystä. Merkittävyys ei voi perustua laajakantoisiin hypoteettisiin päättelyketjuihin. Säännös edellyttää, että varat annetaan tai kerätään nimenomaan terroristiryhmälle eikä jollekin muulle taholle. Vaikka antaminen ja kerääminen voivatkin sinänsä tapahtua suoraan tai välillisesti, tulee varojen antajan ja kerääjän olla tarkoittanut ne nimenomaan terroristiryhmän käyttöön. Riittävää ei siten ole varojen antaminen tai kerääminen esimerkiksi terroristiryhmää tavalla tai toisella lähellä olevalle taholle eikä myöskään instituutiolle, kuten sairaalalle, joka sinänsä toimii terroristiryhmän jollakin tavalla hallitsemalla alueella.

Myös korotetulla tahallisuusvaatimuksella tavoitellaan osaltaan säännöksen soveltamisalan rajaamista moitittaviin tapauksiin. Henkilön tulee tietää, että varojen antamisen kohteena on nimenomaan terroristiryhmä. Säännöstä tulee myös tulkita perus- ja ihmisoikeudet huomioon ottavalla tavalla ja huomioon ottaen sen poikkeuksellisen luonteen ja perusoikeusherkky-

den muutenkin suhteellisen pidättyvästi. Sanottu puolesta puhuu myös terrorismirikoksen ja jo sitä koskevan epäilyn merkitys jäädyttämis-lainsäädännössä (laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi, 325/2013).

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta on olennaista, että teko on rangaistava vain tahallisenä. Tahallisuusvaatimus on lisäksi korotettu siten, että rangaistavuus edellyttää tekijän olevan tietoinen siitä, että rahoituksen saaja on luonteeltaan rikoslaissa määritelty terroristiryhmä. Perustuslakivaliokunta pitää lausunnossaan ehdotettua tahallisuusvaatimusta varsin merkittävänä säännöksen hyväksyttävyyden näkökulmasta. Ottaen huomioon tämä, hallituksen esityksen perustelut (s. 32/II) ja tunnusmerkistön laajuus lakivaliokunta pitää tunnusmerkistön tietoisuusvaatimusta välttämättömänä rangaistusvastuun edellytyksenä. Sen tulkinnassa tulee noudattaa samoja perusteita kuin vastaavien korotettua tahallisuusvaatimusta ilmentävien tunnusmerkkien tulkinnassa yleensäkin. Kysy-

mys ei siten ole myöskään korostetun suppeasta laintulkinnasta.

Lakialoite

Koska valiokunta puoltaa rikoslain muuttamista hallituksen esityksen pohjalta edellä todetuin muutoksin, valiokunta ehdottaa lakialoitteen hylkäämistä.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että 2. ja 3. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomina,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muutoin hallituksen esityksen mukaisena paitsi 34 a luvun 4 b § muutettuna (Valiokunnan muutosehdotukset) ja

että lakialoite LA 15/2011 vp hylätään.

Valiokunnan muutosehdotukset

34 a luku

Terrorismirikoksista

4 b §

Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten

Joka tehdäkseen 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen kouluttautuu 4 a §:ssä tarkoitetulla 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, on tuomitava, jollei teko ole 1 tai 2 §:n mukaan rangaistava, kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi.

LaVM 11/2014 vp — HE 18/2014 vp

Helsingissä 24 päivänä lokakuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Anne Holmlund /kok	Jaana Pelkonen /kok
vpj.	Stefan Wallin /r	Kristiina Salonen /sd
jäs.	James Hirvisaari /ml1	Jani Toivola /vihr
	Mikael Jungner /sd	Ari Torniainen /kesk
	Arja Juvonen /ps	Kaj Turunen /ps
	Aino-Kaisa Pekonen /vas	Peter Östman /kd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen.