

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 24/2002 vp

Hallituksen esitys terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 6 päivänä marraskuuta 2002 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi (HE 188/2002 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslakivaliokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 48/2002 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedt, oikeusministeriö
- ylikomisario Keijo Suuripää, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Timo Riissanen, Rajavartiolaitos
- oikeusneuvos Lauri Lehtimaja, korkein oikeus
- hovioikeudenlaamanni Varpu Lahti, Helsingin hovioikeus

- käräjätuomari Sirpa Ahola, Helsingin käräjäoikeus
- valtiosyyttäjä Raija Toiviainen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- apulaispäällikkö Robin Lardot, keskusrikospoliisi
- lakimies Astrid Geisor-Goman, suojelupoliisi
- asianajaja Aarno Arvela, Suomen Asianajajaliitto
- professori Pekka Koskinen
- professori Raimo Lahti
- professori Ari-Matti Nuutila
- professori Pekka Viljanen.

Viitetiedot

Lakivaliokunta on vuonna 2001 antanut lausunnon terrorismin torjumista koskevasta puitepäättöehdotuksesta (LaVL 20/2001 vp — U 64/2001 vp).

Esityksen 2. lakiehdotus pakkokeinolain muuttamisesta on sovitettava yhteen pakkokeinolain muuttamista koskevan lain kanssa, jonka eduskunta on 26.11.2002 hyväksynyt hallituksen esityksen HE 53/2002 vp ja lakivaliokunnan mietinnön LaVM 18/2002 vp mukaisesti. Lakia ei ole vielä vahvistettu.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslakiin lisättäisiin uusi terrorismirikoksia koskeva 34 a luku. Luku sisältäisi säännökset terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä rikoksista ja niiden valmiste-

lusta, terroristiryhmän johtamisesta, terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta ja terrorismin rahoittamisesta sekä määritelmäsäännöksen ja oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevan

säännöksen. Syytteen nostamisesta luvussa tarkoitetuista rikoksista päättäisi valtakunnansyyttäjä. Luku säädettäisiin terrorismin torjumista koskevan Euroopan unionin puitepäättökseen edellyttämien lainmuutosten toteuttamiseksi.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan uutta biologisten aseiden kiellon rikkomista koskevaa rangaistussäännöstä, aluksen kaappausta koskevan

säännöksen tarkistamista ja törkeän vahingon teon yrityksen säätämistä rangaistavaksi teoksi. Myös pakkokeinolakiin tehtäisiin eräitä tarkistuksia ehdotettavan terrorismirikoksia koskevan rikoslain luvun vuoksi.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan puitepäättökseen edellyttämällä tavalla 31 päivänä joulukuuta 2002.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Neuvoston puitepäättös

Esityksen pääasiallisena tarkoituksena on panna täytäntöön Euroopan unionin neuvostossa kesäkuussa 2002 tehty puitepäättös terrorismin torjumisesta. Valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena ja puoltaa lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Lakivaliokunta antoi puitepäättösehdotuksesta lausunnon marraskuussa 2001 (LaVL 20/2001 vp). Lausunnossaan valiokunta korosti terrorismin olevan luonteeltaan vakavaa, usein rajat ylittävää rikollista toimintaa, joka loukkaa vakavasti keskeisimpiä perus- ja ihmisoikeuksia. Valiokunta piti Euroopan unionin jäsenvaltioiden välistä ja muuta kansainvälistä yhteistyötä tärkeänä tällaisen rikollisuuden torjumiseksi ja selvittämiseksi.

Valiokunta esitti kritiikkiä puitepäättösehdotuksen useista yksityiskohdista. Terroristiryhmän johtamisen ja toiminnan edistämisen osalta valiokunta piti ongelmallisena sitä, ettei rangaistavuuden edellytyksenä ole ryhmän toteutunut rikollinen toiminta. Valiokunta suhtautui aikaisempien kannanottojensa mukaisesti kriittisesti myös rangaistusasteikkojen pitkälle menevään yhtenäistämiseen. Ehdotettujen rangaistusasteikkojen katsottiin poikkeavan merkittävästi Suomessa noudatetusta linjasta ja vaikeuttavan johdonmukaisen rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän toteuttamista ja johtavan suhteellisuusperiaatteen vastaisiin rangaistusuhkiin.

Hyväksytty puitepäättös on monilta osin tämentynyt vastaamaan lausunnossa esitettyjä näkemyksiä, mutta puitepäättökseen säännökset poikkeavat useissa kohdin kansallisen rikoslainsäädännön kirjoittamisessa noudatetuista periaatteista. Puitepäättökseen tarkoituksena on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaan lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Puitepäättökset velvoittavat jäsenvaltioita saavutettavaan tulokseen nähden, mutta jättävät kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot. Velvoitteen joustavuuden ansiosta jäsenvaltioiden on mahdollista ottaa täytäntöönpanovaiheessa huomioon mm. kansallisessa lainsäädännössä noudatetut periaatteet.

Esityksen lähtökohtana on, ettei kriminalisointeja uloteta pidemmälle kuin mitä Suomen kansainväliset velvoitteet välttämättä edellyttävät. Puitepäättökseen velvoitteet kirjataan lakiin suomalaisen rikosoikeudellisen lainkirjoittamisperinteen mukaisesti, jotta säännösten rakenne ja kirjoitustapa vastaavat mahdollisimman pitkälle rikoslain kokonaisuudistuksessa omaksuttuja periaatteita.

Terrorismirikokset

Terrorismin torjumista koskeva puitepäättös on ensimmäinen Euroopan unionin piirissä syntynyt säädöskokonaisuus, joka velvoittaa jäsenvaltiot lähentämään terrorismia koskevaa kansallista rikoslainsäädäntöä. Aikaisemmin suomalaisista lainsäädäntöä on muutettu kahdentoista YK:n piirissä laaditun terrorisminvastaisen yleissopimuksen johdosta. Suomessa ei kuitenkaan ole tä-

hän asti ollut — lukuun ottamatta tänä vuonna säädettyä terrorismin rahoittamista — nimenomaista terrorismia koskevaa rikoslainsäädäntöä. Silti useimmat terroritekoina arvioitavat teot ovat jo nyt Suomen rikoslain mukaan rangaistavia tekoja.

Puitepääatöksen velvoitteiden täyttämiseksi rikoslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 34 a luku terrorismirikoksista. Luvun 1 § on sen keskeisin säännös. Pykälässä luetellaan ne rikokset, joiden rangaistusta korotetaan, jos ne on tehty terroristisessa tarkoituksessa siten, että ne ovat omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin valtiolle tai kansainväliselle järjestölle.

Rikoksenteoilla on terroristinen tarkoitus, jos hänen tarkoituksenaan on: 1) aiheuttaa vakavaa pelkoa väestön keskuudessa; 2) pakottaa oikeudettomasti jonkin valtion hallitus tai muu viranomainen taikka kansainvälinen järjestö tekemään, sietämään tai tekemättä jättämään jotakin; 3) kumota jonkin valtion valtiosääntö tai oikeudettomasti muuttaa sitä tai horjuttaa vakavasti valtion oikeusjärjestystä taikka aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa valtiontaloudelle tai valtion yhteiskunnallisille perusrakenteille; tai 4) aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa kansainvälisen järjestön taloudelle tai sellaisen järjestön muille perusrakenteille.

Vaatus, että teon on oltava omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa valtiolle tai kansainväliselle järjestölle, terroristisen tarkoituksen määritelmä ja sääntelytapa, joka koventaa jo nykyisin rangaistavien tekojen rangaistuksia, sekä poikkeuksellinen syytejärjestely osoittavat terrorismirikosten poikkeuksellisen luonteen. Vakavimmat terrorismirikokset ovat rinnastettavissa rikoslain kaikkein vakavimpien rikosten joukkoon. Rikoslainsäädännön terrorismikäsitteellä on siten jokapäiväistä kielenkäyttöä huomattavasti rajatumpi, rikosten vakavuutta korostava merkitys.

Yksityiskohtaiset perustelut

1. Laki rikoslain muuttamisesta

34 luku. Yleisvaarallisista rikoksista

11 §. Kaappaus. Nykyiseen aluksen kaappaus- ta koskevaan pykälään ehdotetaan mm. lisättäväksi teon kohteeksi raideliikennekulkuneuvo ja joukkoliikenteessä oleva moottorikulkuneuvo sekä rikosnimikkeen tarkistamista vastaamaan uutta sisältöä.

Joukkoliikenteessä olevan moottorikulkuneuvon osalta edellytetään, että sen määräysvaltaan ottaminen tapahtuu liikenneturvallisuutta vakavasti vaarantavalla tavalla. Pykälän 3 momentin maininta 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettua kaappauksesta, joka aiheuttaa vain vähäistä vaaraa muulle liikenneturvallisuudelle, on ristiriidassa sanotun edellytyksen kanssa. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa 3 momentin sanamuodon tarkistamista.

34 a luku. Terrorismirikoksista

1 §. Terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset. Pykälässä luetellaan ne rikokset, joiden rangaistusta korotetaan, jos ne on tehty terroristisessa tarkoituksessa siten, että ne ovat omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin valtiolle tai kansainväliselle järjestölle.

Pykälään ei ehdoteta erillistä yrityksen rangaistavuutta koskevaa säännöstä. Perusteluissa (s. 32/II) todetaan, että pykälässä lueteltujen tekojen yritykset ovat useimmissa tapauksissa muutenkin rangaistavia joko yrityksinä tai täytettyyn tekoon rinnastettuina. Tästä ovat poikkeuksina mm. laiton uhkaus, perätön vaarailmoitus, vaaran aiheuttaminen, räjähdერიkos ja törkeä ympäristön turmeleminen.

Sitä, ettei yritystä erikseen kriminalisoidaisi, voidaan pitää johdonmukaisena pykälässä käytetyn lainsäädäntötekniikan kannalta. Valiokunta katsoo kuitenkin olevan selkeämpää, että yritys säädetään erikseen rangaistavaksi. Ei olisi myöskään täysin johdonmukaista, että 2 §:ssä säädetään rangaistavaksi esimerkiksi terroristisessa tarkoituksessa tehdyn tahallisen vaaran ai-

heuttamisen valmistelu ja tahallisen törkeän ympäristön turmelemisen valmistelu, mutta niiden yritys jäisi rankaisemattomaksi. Tämän johdosta valiokunta ehdottaa, että pykälään lisätään uusi 3 momentti, jossa yritys säädetään rangaistavaksi.

2 §. *Terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu.* Pykälässä säädetään rangaistavaksi terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu. Ehdotetun 1 momentin 2 ja 3 kohdassa mainitaan kemiallinen ja biologinen ase. Kemiallisen aseiden kiellon rikkominen on säädetty rangaistavaksi rikoslain 11 luvun 7 a §:ssä. Biologisen aseiden kiellon rikkominen ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi saman luvun 7 b §:ssä. Pykälän säännökset koskevat biologisen aseiden lisäksi toksiiniasetta. Valiokunta ehdottaa, että myös 2 ja 3 kohdassa mainitaan erikseen sekä biologinen ase että toksiiniase.

Sanotun 3 kohdan mukaan terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluna rangaistaan säännöksessä lueteltujen aseiden valmistuksessa tarvittavien laitteiden ym. hankkiminen. Säännöksen sanamuodon mukaan ei ole kuitenkaan selvää, tarkoitetaanko ydinräjähteen hankkimista vai ydinräjähteen valmistuksessa tarvittavien laitteiden hankkimista. Koska tarkoituksena on, että 2 kohta koskee mm. ydinräjähteen hankkimista ja 3 kohta valmistamisessa tarvittavien laitteiden hankkimista, valiokunta ehdottaa 3 kohdan kielellistä täsmentämistä.

Pykälän 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, ettei räjähteisiin, aseisiin tai muihin vaarallisiin esineisiin tai aineisiin kohdistuvia tekoja rangaista valmisteluna, mikäli teko on rangaistava 1 §:n 1 momentin tai 4 §:n 2 kohdan mukaan.

Säännöstä pidetään perusteluiden mukaan (s. 46/I) tarpeellisenä sen vuoksi, että ehdotettu terrorismirikoksia koskeva sääntely on melko monimutkainen. Valiokunta yhtyy perusteluiden käsitykseen sääntelyn monimutkaisuudesta. Ehdotettu 2 momentti ei kuitenkaan sääntelyä selvennä. Lainkonkurrensia koskevien periaatteiden mukaan on selvää, että valmistelukrimi-

nalisointi on toissijainen täytettyyn tekoon ja yritykseen nähden. Valiokunta ehdottaa, että momentti poistetaan tarpeettomana.

Terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun rangaistusasteikoksi ehdotetaan sakkoa tai enintään kolmea vuotta vankeutta. Rangaistusasteikon on oltava oikeassa suhteessa 1 §:n 1 momentin 2—7 kohtien mukaisten tekojen ja varsinkin niiden yritysten rangaistuksiin. Ehdotetun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaisen teon yrityksestä voidaan tuomita kolme vuotta vankeutta. Johdonmukaisuuden vuoksi valmistelulle ei voida ehdottaa ankarampaa enimmäisrangaistusta. Lisäksi rangaistusasteikon on oltava oikeassa suhteessa rikoslain muihin valmistelukriminalisointeihin.

Ehdotettua rangaistusasteikkoa on arvosteltu sen johdosta, ettei se mahdollista poliisilain mukaisia rikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi käytettäviä tiedonhankintakeinoja kuten teknistä kuuntelua tai teknistä valvontaa.

Rikoksen valmistelun kriminalisointi on poikkeuksellista. Samoin kuin rikoksen yritys myös valmistelu on rangaistavaa ainoastaan silloin, kun se on laissa rangaistavaksi erikseen säädetty. Toisin kuin yrityksen osalta laissa on säädettävä valmistelun tunnusmerkistö ja rangaistusasteikko. Tämä seikka on osaltaan saattanut johtaa käsitykseen, ettei terrorismirikoksen estämiseksi tai paljastamiseksi olisi käytettävissä poliisilain tiedonhankintakeinoja. Rikostorjunnassa on tavanomaisesti lähtökohtana täytetty rikos, ei sen yritys tai valmistelu. Tämän vuoksi poliisilaissa säädettyjen keinojen käyttö ratkaistaan täytetyn rikoksen rangaistusasteikon mukaan.

3 §. *Terroristiryhmän johtaminen.* Pykälässä säädetään rangaistavaksi terroristijärjestön johtaminen. Pykälässä käytetään ilmaisuja, jotka viittaavat terroristiryhmän tekemään rikokseen. Suomalaisessa rikosoikeudessa rikosentekijä on aina luonnollinen henkilö, myös silloin kun kyse on oikeushenkilön rangaistusvastuusta. Valiokunta ehdottaa pykälän sanamuodon muuttamista siten, että siinä käytetään ilmaisuja "terroristijärjestön toiminnassa tehty rikos".

Puitepäätös velvoittaa säätämään terroristiryhmän johtamisen törkeimpien tekojen enimmäisrangaistukseksi vähintään viisitoista vuotta vankeutta. Suomessa määräaikaisen vankeusrangaistuksen enimmäispituus on kaksitoista vuotta, paitsi määrättäessä useammasta rikoksesta yhteinen vankeusrangaistus, jolloin enimmäispituus on viisitoista vuotta. Pykälän 3 momentin tarkoituksena on täyttää tämä velvoite siten, että terroristiryhmän johtaja tuomitaan paitsi terroristiryhmän johtamisesta myös terroristiryhmän toiminnassa hänen johdollaan terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta tai sellaisen rikoksen yrityksestä tai valmistelusta.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota 3 momentin sanamuodon harhaanjohtavuuteen. Säännöksen sanamuotoa on perustuslakivaliokunnan mukaan aiheellista tarkistaa siten, että siitä ilmenee, ettei kyse ole objektiivisesta rangaistusvastuusta. Lakivaliokunta ehdottaa, että momentin sanamuotoa muutetaan siten, että se vastaa perusteluista ilmenevää (s. 49/I) tarkoitusta rangaistusvastuun perustumisesta subjektiiviseen syyksiluettavuuteen.

4 §. Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen. Pykälän nojalla rangaistetaan sitä, joka toimii jollakin pykälässä kuvatulla tavalla edistääkseen terroristiryhmän rikollista toimintaa tai tietoisena siitä, että hänen toimintansa sitä edistää. Edellytyksenä on, että teko ei ole rangaistava terroristisessa tarkoituksessa tehtynä rikoksena tai terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluna eikä siitä säädetä muualla laissa yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta. Rangaistavuuden edellytyksenä ei ole, että terroristiryhmän toiminnassa tehdään rikos tai rangaistava rikoksen yritys taikka valmistelu.

Edellä mainitussa puitepäätösehdotuksesta antamassaan lausunnossa (LaVL 20/2001 vp) lakivaliokunta piti ongelmallisena sitä, ettei terroristijärjestön toimintaan osallistumisen ja tukemisen rangaistavuuden edellytyksenä ole ryhmän toiminnassa tehty rikos tai sen rangaistava yritys. Perusteluinaan valiokunta viittasi edelleen eduskunnan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen rikollisjärjestön toimintaan osal-

listumisen säätämisestä rangaistavaksi, jossa tällaisen kriminalisoinnin on todettu olevan rikosoikeuden yleisten periaatteiden vastaista (HE 183/1999 vp, s. 7/II).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut säännösheidotusta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Rikosoikeudellinen 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. Perustuslakivaliokunta on käytännössään painottanut täsmällisyysvaatimuksen korostuvan, jos osallisuutta rikokseen säännellään rikosoikeudessa vakiintuneista osallisuusopillisista käsityksistä poikkeavasti (PeVL 7/2002 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on tällaisissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, onko rangaistava osallistuminen aktiivista, kohdistuuko se ryhmän rikolliseen toimintaan, edellyttääkö osallistumisen rangaistavuus pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko osallistuminen rangaistavaa vain tahallisenä.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa edelleen siitä, että terroristiryhmän toimintaan osallistuminen on ehdotuksen mukaan itsenäinen rikos, jonka rangaistavuus ei — toisin kuin terroristiryhmän johtamisen rangaistavuus 3 §:ssä — edellytä, että ryhmä olisi tehnyt tai yrittänyt tehdä 1 §:ssä tarkoitettua rikoksen tai että ryhmän toiminta olisi 2 §:n perusteella rangaistavaa, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua.

Kriminalisoinnilla täytäntöön pantavan puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdan perusteella jäsenvaltion on säädettävä terroristiryhmän toimintaan osallistuminen rangaistavaksi. Puitepäätöksessä ei kuitenkaan oteta kantaa kriminalisoinnin toteuttamisen tapaan, vaan siinä on jätetty jäsenvaltion harkittavaksi tapa, jolla terroristiryhmän toimintaan osallistumisen kriminalisointi toteutetaan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan rikosten tekemiseksi muodostuneiden ryhmien toimintaan osallistumisen kriminalisointi on uutta kotimai-

nessa rikosoikeudessa. Tällöin kriminalisoinnin tarkkarajaisuuteen liittyy myös sääntely- ja soveltamiskokemusten puuttumisesta johtuvia, uuden tyyppisiä epävarmuustekijöitä. Esimerkiksi terroristiryhmän ja terroristisen tarkoituksen käsitteisiin liittyy tällaisia seikkoja. Tällaisessa tilanteessa on sääntelyn täsmällisyyden kannalta perustuslakivaliokunnan mielestä tärkeää liittää terroristiryhmän toimintaan osallistumisen rangaistavuus 3 §:ssä käytetyn sääntelymallin mukaisesti siihen, että ryhmän toiminnan voidaan todeta edistyneen vähintään terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun asteelle.

Puitepäätöksen 2 artikla velvoittaa jäsenvaltiot säätämään rangaistavaksi sekä terroristiryhmän johtamisen että sen toimintaan osallistumisen. Hallituksen esityksen perusteluissa terroristiryhmän johtajuudesta rankaisemisen todetaan edellyttävän, että ryhmä on tehnyt vähintään rangaistavan valmistelun. Perusteluiden mukaan vastaavia perusteita tälle lähtökohdalle ei terroristiryhmän toimintaan osallistumisen osalta ole, vaan osallistuminen on säädettävä rangaistavaksi silloinkin, kun itse tekoa tai sen valmistelua ei ole vielä tehty (s. 51/I).

Puitepäätöksen 2 artiklan sanamuoto tai kirjoittamistapa ei lakivaliokunnan käsityksen mukaan tue hallituksen esityksen perusteluissa esitettyä näkemystä, vaan päinvastoin sitä, että molemmilla teoilla on samat rangaistavuuden edellytykset. Lakivaliokunta ehdottaakin pykälän muuttamista siten, että rangaistavuuden edellytyksenä on, että terroristiryhmän toiminnassa tehdään 1 §:ssä tarkoitettu rikos tai sen rangaistava yritys taikka 2 §:ssä tarkoitettu teko.

Perusteluiden (s. 52/I) mukaan terroristiryhmällä tarkoitetaan ryhmää, joka toimii tehdäkseen luvun 1 ja 2 §:n mukaisia terrorismirikoksia. Koska tämä ei ilmene säädösehdotuksesta, lakivaliokunta ehdottaa säännöksen täsmentämistä vastaamaan perusteluista ilmenevää tarkoitusta.

Teon rangaistavuuden edellytyksenä on, että tekijän tarkoitus on edistää terrorismirikoksia, tai, että hän on tietoinen siitä, että hänen toimintansa edistää terroristiryhmän terrorismirikok-

sia. Tämän yleisen syyksiluettavuusvaatimuksen lisäksi 5 kohdassa tekijän tarkoituksena olisi oltava tarkoitus teollaan hyödyttää terroristiryhmää. Valiokunta ehdottaa, että kohdasta poistetaan tekijän tarkoitusta koskeva edellytys tarpeettomana.

Pykälän 6 kohta sisältää tekoavaltaan täsmäntämättömän säännöksen. Sen mukaan rangaistaisiin sitä, joka muulla, vakavuudeltaan 1—5 kohtien tekoapoihin rinnastettavalla, tavalla toimii terroristiryhmän hyväksi.

Perustuslakivaliokunta pitää pykälän 6 kohtaa sääntelyn tarkkuuden kannalta arveluttavana. Teon rangaistavuus perustuu säännöksen väljyyden vuoksi terroristiryhmän käsitteeseen ja viime kädessä henkilön subjektiiviseen tarkoitukseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä kohdan poistamista on syytä harkita.

Lakivaliokunnan mielestä 6 kohta ei ole rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen kannalta riittävän tarkkarajainen. Säännöksen perusteella ei ole mahdollista ennakolta tietää, mitkä teot sen mukaan ovat rangaistavia. Perusteluissa mainitaan esimerkkeinä teoista, jotka olisivat kohdan mukaan rangaistavia, terroristiryhmän varoihin kohdistuva rahanpesu ja terroristiryhmän talouden hoitaminen ja sen toiminnan kannalta tärkeiden taloudellisten neuvojen antaminen. Lisäksi todetaan, ettei terroristiryhmän jäsenen avustamista oikeudenkäynnissä, oikeudellisten neuvojen antamista tai muuta oikeudellista avustamista pidetä terroristiryhmän toiminnan edistämisenä (s. 54/I). Valiokunta ehdottaa, että kohtaa täsmennetään mainitsemalla tekoapoina terroristiryhmän merkittävien taloudellisten asioiden hoitaminen, ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeiden taloudellisten tai oikeudellisten neuvojen antaminen.

Lisäksi valiokunta ehdottaa, että pykälään lisätään uusi 7 kohta. Sen mukaan rangaistaisiin sitä, joka terroristiryhmän 1 tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa edistääkseen tekee rikoslain 32 luvun 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdan mukaisen kätkemisrikoksen. Eduskunta on 26.11.2002 hyväksynyt kätkemisrikoksia koskevan, toistaiseksi vahvistamatta olevan lainmuu-

toksen, jolla rahanpesurikos eriytetään kätkemisrikoksesta erilliseksi tunnusmerkistöksi. Viittaus 32 luvun säännöksiin on tämän johdosta myöhemmin tarkistettava.

Valiokunta ehdottaa edelleen, että pykälään lisätään 1 momentin 6 kohtaa rajoittava 2 momentti. Sen mukaan 6 kohdan mukaisesta teosta ei ole kyse silloin, kun hoidetaan oikeudellisen avustajan tai asiamiehen tehtäviä rikoksen esitutkinnassa tai tuomioistuinkäsittelyssä taikka rangaistuksen täytäntöönpanossa. Momentti rajaa rangaistussäännöstä siten, ettei sillä puututa perustuslain 21 §:ssä säädettyyn oikeusturvaan tai oikeudenkäyntiavustajan tai oikeudenkäyntiasiamiehen ja hänen päämiehensä väliseen oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 23 §:n 1 momentin 4 kohdassa säädetyllä todistamiskielolla suojattuun erityisen luottamukselliseen suhteeseen eli oikeusturvan ydinalueeseen.

Lisäksi lakivaliokunta ehdottaa rikosnimikkeen muuttamista vastaamaan paremmin pykälän sisältöä.

5 §. Terrorismin rahoittaminen. Terrorismin rahoittaminen on säädetty rangaistavaksi tämän vuoden heinäkuussa voimaan tulleella lailla. Lakiehdotuksesta antamassaan mietinnössä (LaVM 14/2002 vp) lakivaliokunta totesi, että terrorismin rahoittamisena rangaistaan myös sellaisia tekoja, joilla ei ole mitään tekemistä terrorismirikosten kanssa. Valiokunta piti välttämättömänä, että säännöstä täsmennetään, kun valmistellaan nyt käsiteltävänä olevaa esitystä. Rikos-säännöstä onkin tässä suhteessa täsmennetty.

Mietinnössään valiokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että kriminalisoinnin perustana olevassa kansainvälisessä terrorismin rahoituksen vastaisessa yleissopimuksessa teon rangaistavuudelta edellytetään, että varojen kerääminen tai antaminen on tahallista ja laitonta. Edellytyksellä teon laittomuudesta on tarkoitus sulkea määräyksen soveltamisalan ulkopuolelle humanitaarinen avustustyö kriisialueella, missä väestön joukossa voi olla terroristeiksi luokiteltavia rikollisia, mutta avustajajärjestön ei ole mahdollista erotella heitä muusta väestöstä.

Rikossäännöksen tunnusmerkistöön ei sisällytetty edellytystä teon laittomuudesta, koska sen avulla ei katsottu voitavan selkeästi rajata rangaistavuuden ulkopuolelle esimerkiksi humanitaariseen avustustoimintaan liittyviä keräyksiä. Valiokunta korosti tuolloin, että tällainen toiminta rajautuu selkeästi rangaistavuuden ulkopuolelle, koska terrorismin rahoittaminen edellyttää tietoisuutta siitä, että varat on tarkoitus käyttää yhden tai useamman terroriteon tekemistä varten. Näihin rajauksiin eivät pykälään nyt ehdotetut muutokset vaikuta.

Sanotun lisäksi valiokunta toteaa, että mainitun kansainvälisen yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat Suomessa lakina voimassa. Siten rikoslain rangaistussäännöstä tulkittaessa on otettava huomioon yleissopimuksen määräykset.

Syytteen terrorismin rahoittamisesta, samoin kuin muista terrorismirikoksista, voi nostaa ainoastaan valtakunnansyyttäjä. Poikkeuksellisen syytejärjestelyn tarkoituksena on varmistaa puitepäätöksen yhteydessä hyväksytyyn lausuman toteutuminen, ettei puitepäätöksen perusteella voida asettaa syytteeseen terrorismista henkilöitä, jotka käyttävät laillista oikeuttaan tuoda julki mielipiteensä, vaikka he kyseistä oikeutta käyttäessään syyllistyvät rikoksiin. Syytteen nostamisessa joudutaan harkitsemaan rikoksen terroristisen tarkoituksen olemassaoloa ja mahdollisesti myös sitä, mikä on ollut toiminnan suhde perusoikeuksien käyttämiseen. Syyteoikeuden järjestelyn tavoitteena on taata terrorismirikosten syyteharkinnassa tarvittava erityinen, perusoikeuksia turvaava huolellisuus.

6 §. Määritelmät. Rikoksenteoijällä on terroristinen tarkoitus 1 momentin 3 kohdan mukaan mm. silloin, kun hänen tarkoituksenaan on kumota jonkin valtion valtiosääntö tai oikeudettomasti muuttaa sitä. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöstä on välttämättä tarkistettava niin, että vain tarkoitus kumota valtiosääntö "oikeudettomasti" voi olla terroristinen. Lakivaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan esittämän täsmennyksen tekemistä säännökseen.

8 §. *Oikeushenkilön rangaistusvastuu.* Oikeushenkilön rangaistusvastuu ehdotetaan ulotettavaksi puitepäätöksen mukaisesti kaikkiin 34 a luvun terrorismirikoksiin.

Tämän lisäksi puitepäätöksen 7 artiklan 1 kohta velvoittaa ulottamaan oikeushenkilön rangaistusvastuun puitepäätöksen 3 artiklan mukaisiin terroritoimintaan liittyviin rikoksiin. Tällaisia rikoksia ovat ehdotetun 34 a luvun 1 §:ssä ja 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa mainitun rikoksen tekemiseksi tehty ryöstö, törkeä ryöstö, kiristys ja törkeä kiristys sekä luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa ja 2 momentissa, 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa sekä 4 ja 5 §:ssä mainitun rikoksen tekemiseksi tehty väärennys ja törkeä väärennys.

Puitepäätöksen veloitteen täyttämiseksi valiokunta ehdottaa, että pykälään lisätään uusi 2 momentti, joka ulottaa oikeushenkilön rangaistusvastuun myös puitepäätöksen tarkoitamiin terroritoimintaan liittyviin rikoksiin.

Johtolause. Vuonna 1998 on hyväksytty rikoslain 1 luvun 7 §:n muutos (EV 214/1998 vp), jolla lisätään pykälään uusi 2 momentti. Laki on tarkoitus saattaa voimaan tasavallan presidentin asetuksella saman aikaisesti kuin käsiteltävänä olevan esityksen perusteella hyväksyttävät lait. Valiokunta on lisännyt johtolauseeseen mainin-

nan aikaisemmin hyväksytyistä laista sekä tehnyt johtolauseeseen eräitä muita tarkistuksia.

2. Laki pakkokeinolain muuttamisesta

5 a luku. Telekuuntelu, televalvonta ja tekninen tarkkailu

2 §. *Telekuuntelun edellytykset.* Rikosnimikkeiden luetteloon ehdotetaan lisättäväksi sellaiset terrorismirikokset, joiden enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Uudet rikosnimikkeet ehdotetaan sijoitettavaksi uudeksi 1 ja 9 kohdaksi.

Eduskunta on 26.11.2002 hyväksynyt samaa pykälää koskevan, toistaiseksi vahvistamatta olevan lainmuutoksen. Muutosten yhteensovittamiseksi lakivaliokunta ehdottaa, että uudet rikosnimikkeet sijoitetaan pykälään lisättävään uuteen 2 momenttiin.

Valiokunnan ehdottamien muutosten vuoksi on lakiehdotuksen johtolauseetta tarkistettava.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että 1. ja 2. lakiehdotukset hyväksytään muutettuina seuraavasti:

1.

Laki

rikoslain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 34 luvun 9 b ja 13 §, sellaisina kuin ne ovat laissa 559/2002,

muutetaan 15 luvun 10 §:n 1 momentti ja 34 luvun 11 §, sellaisina kuin ne ovat, 15 luvun 10 §:n 1 momentti laissa 563/1998 ja 34 luvun 11 § laissa 343/2000, ja

lisätään 1 luvun 7 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 626/1996 ja laissa (/), uusi 3 momentti, 11 lukuun, sellaisena kuin se on siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen, uusi 7 b §, lakiin uusi 34 a luku ja 35 luvun 2 §:ään, sellaisena kuin se on laissa 769/1990, uusi 2 momentti seuraavasti:

1 luku

Suomen rikosoikeuden soveltamisalasta7 §
(Kuten HE)

11 luku

Sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan7 b §
(Kuten HE)

15 luku

Rikoksista oikeudenkäyttöä vastaan10 §
(Kuten HE)

34 luku

Yleisvaarallisista rikoksista

11 §

Kaappaus

(1 ja 2 mom. kuten HE)

Jos 1 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitettu kaappaus on aiheuttanut vain vähäistä vaaraa lento-, meri- tai raideliikenneturvallisuukselle taikka vakavaa vähäisempää vaaraa muulle liikenneturvallisuukselle ja rikos, huomioon ottaen väkivallan tai uhkauksen taikka muun teossa käytetyn oikeudettoman keinon laatu tai muut tekoon liittyvät seikat, on myös kokonaisuutena arvostellen vähäinen, rikoksentehtyjää ei tuomita kaappauksesta, vaan niistä muista rikoksista, jotka teko käsittää.

34 a luku

Terrorismirikoksista1 §
(1 ja 2 mom. kuten HE)
Yritys on rangaistava. (Uusi 3 mom.)

2 §

Terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu

Joka tehdäkseen 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettua rikoksen

(1 kohta kuten HE)

2) valmistaa, pitää hallussaan, hankkii, kuljettaa, käyttää tai luovuttaa räjähteen, kemiallisen tai biologisen aseensa taikka toksiiniaseensa, ampu-aseensa taikka vaarallisen esineen tai aineen tai

3) hankkii ydinräjähteen valmistukseen tai (poist.) kemiallisen tai biologisen aseensa taikka toksiiniaseensa valmistukseen tarvittavia laitteita tai aineita taikka siihen tarvittavan valmistuskaavan tai -piirustuksen,

on tuomittava terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi.

(2 mom. poist.)

3 §

Terroristiryhmän johtaminen

Joka johtaa terroristiryhmää, jonka toiminnassa on tehty 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettu rikos tai sellaisen rikoksen rangaistava yritys taikka 2 §:ssä tarkoitettu rikos, on tuomittava terroristiryhmän johtamisesta vankeuteen vähintään kahdeksi ja enintään kahdeksitoista vuodeksi.

Joka johtaa terroristiryhmää, jonka toiminnassa on tehty vain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu rikos, on tuomittava terroristiryhmän johtamisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.

Joka tuomitaan terroristiryhmän johtamisesta, on tuomittava myös tekemästään tai hänen

johdollaan terroristiryhmän toiminnassa tehdystä 1 §:ssä tarkoitetusta rikoksesta tai sellaisen rikoksen rangaistavasta yrityksestä taikka 2 §:ssä tarkoitetusta rikoksesta.

4 §

Terroristiryhmän toiminnan edistäminen

Joka edistääkseen tai tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää terroristiryhmän 1 tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa,

(1—3 kohta kuten HE)

4) hankkii tai yrittää hankkia taikka luovuttaa terroristiryhmälle toimitiloja tai muita sen tarvitsemia tiloja taikka kulkuvälineitä tai muita ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeitä välineitä,

5) (*poist.*) 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, (*poist.*)

6) hoitaa terroristiryhmän tärkeitä taloudellisia asioita tai antaa ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeitä taloudellisia tai oikeudellisia neuvoja tai

7) tekee 32 luvun 1 §:n 2 momentin 1 tai 2 kohdassa tarkoitetun rikoksen,

on tuomittava, jos terroristiryhmän toiminnassa tehdään 1 §:ssä tarkoitettu rikos tai sellaisen rikoksen rangaistava yritys taikka 2 §:ssä tarkoitettu rikos, jollei teko ole 1 tai 2 §:n mukaan rangaistava tai siitä säädetä muualla laissa yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta, terroristiryhmän **toiminnan edistämisestä** vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksaksi vuodeksi.

Mitä edellä 6 kohdassa säädetään oikeudellisesta neuvonnasta, ei koske rikoksen esitutkintaan tai tuomioistuinkäsittelyyn taikka rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvää oikeudellisen avustajan tai asiamiehen tehtävien hoitamista. (Uusi 2 mom.)

5 §

Terrorismin rahoittaminen

(1—3 kuten HE)

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta, jos teko on rangaistava 1 momentin 1—5 kohdassa tarkoitettuna rikoksena tai sellaisen yrityksenä tai osallisuutena sellaiseen rikokseen taikka 1 tai 2 §:n mukaan tai siitä säädetään muualla laissa ankarampi rangaistus.

6 §

Määritelmät

Rikoksenteikijällä on *terroristinen tarkoitus*, jos hänen tarkoituksenaan on:

(1 ja 2 kohta kuten HE)

3) *oikeudettomasti* kumota jonkin valtion valtiösääntö tai (*poist.*) muuttaa sitä tai horjuttaa vakavasti valtion oikeusjärjestystä taikka aiheuttaa erityisen suurta vahinkoa valtiontaloudelle tai valtion yhteiskunnallisille perusrakenteille; tai

(4 kohta kuten HE)

(2 ja 3 mom. kuten HE)

7 §

(Kuten HE)

8 §

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

(1 mom. kuten HE)

Mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään, sovelletaan myös tämän luvun 1 §:ssä tai 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetun rikoksen tekemiseksi tehtyyn ryöstöön, törkeään ryöstöön, kiristykseen ja törkeään kiristykseen sekä tämän luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa, 2 §:n 1 momentin 3 kohdassa tai 5 §:ssä tarkoitetun rikoksen tekemiseksi tehtyyn väärennykseen tai törkeään väärennykseen. (Uusi 2 mom.)

35 luku

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)**Vahingonteosta**2 §
(Kuten HE)**2.****Laki****pakkokeinolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 30 päivänä huhtikuuta 1987 annetun pakkokeinolain (450/1987) 5 a luvun 2 §, 3 §:n 1 momentti, 4 §:n 1 ja 2 momentti sekä 6 luvun 5 §:n 2 momentti, sellaisena kuin ne ovat, 5 a luvun 2 § laissa 1026/1995, 3 §:n 1 momentti (poist.) laissa 22/2001, 4 §:n 1 (poist.) momentti (poist.) laissa 402/1995 ja 2 momentti laissa 366/1999 sekä 6 luvun 5 §:n 2 momentti (poist.) laissa 566/1998, seuraavasti:

5 a luku

Telekuuntelu, televalvonta ja tekninen tarkkailu

2 §

Telekuuntelun edellytykset

Kun on syytä epäillä jotakuta

1) (poist.)

1—7) (kuten HE:n 2—8 kohta)

9) (poist.)

8—12) (kuten HE:n 10—14 kohta)

rikoksen esitutkintaa toimittavalle viranomaiselle voidaan antaa lupa kuunnella ja tallentaa televiestejä, joita epäilty lähettää hallussaan olevalla tai oletettavasti muuten käyttämällään teleliittymällä, tai tällaiseen teleliittymään tulevia hänelle tarkoitettuja viestejä, jos kuuntelulla

saatavilla tiedoilla voidaan olettaa olevan erittäin tärkeä merkitys rikoksen selvittämiseksi.

Lupa 1 momentin mukaiseen telekuunteluun voidaan siinä säädetyin edellytyksin antaa myös, kun on syytä epäillä jotakuta

1) joukkotuhonnasta, joukkotuhonnan valmistelusta, kemiallisen aseiden kiellon rikkomisesta, biologisen aseiden kiellon rikkomisesta,

2) rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2—7 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitetusta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta, terroristiryhmän johtamisesta, terroristiryhmän toiminnan edistämisestä, terrorismin rahoittamisesta taikka

3) edellä mainittujen rikosten rangaistavasta yrityksestä. (Uusi 2 mom.)

3 ja 4 §
(Kuten HE)

6 luku

Muut pakkokeinot

5 §
(Kuten HE)

Voimaantulosäännös
(Kuten HE)

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 2002

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Henrik Lax /r	Kari Myllyniemi /kesk
vpj.	Matti Vähänäkki /sd	Kirsi Ojansuu /vihr
jäs.	Sulo Aittoniemi /alk	Veijo Puhjo /vas
	Leena-Kaisa Harkimo /kok	Tero Rönni /sd
	Erkki Kanerva /sd	Mauri Salo /kesk
	Toimi Kankaanniemi /kd	Timo Seppälä /kok (osittain)
	Seppo Lahtela /kesk	Marja Tiura /kok
	Annika Lapintie /vas	Harry Wallin /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Timo Tuovinen.

VASTALAUSE

Terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta ehdotettu rangaistus on sakkoa tai vankeutta enintään kolme vuotta. Rangaistusasteikko ei anna mahdollisuutta pakkokeinolaissa säädetyn telekuuntelun eikä teknisen tarkkailun toteuttamiselle eikä vastaaville toimille poliisilain perusteella toteutettavassa rikosten ennaltaehkäisyssä. Pakkokeinolain telekuuntelun osalta asia korjataan lisäämällä käsiteltävä valmistelurikos pakkokeinolain 5 a luvun 2 §:ään. Teknisen tarkkailun ja poliisilain mukaisten tiedonhankintakeinojen käyttömahdollisuus jää puuttamaan.

Valiokunnan mietinnössä on perusteltu asiaa niin, että mainittujen paikkokeinojen perusteita

harkittaessa lähtökohdaksi otetaan täytetyn rikoksen rangaistusasteikko valmistelurikosta koskevan asteikon sijaan. Kun nyt tarkoitettu valmistelurikos sisältyy omaan erilliseen lainkohtaansa ja sillä on oma rangaistusasteikkonsa, näkemystä voidaan mielestämme pitää virheellisenä. Jos näin olisi, myöskin nyt pakkokeinolain 5 a luvun 2 §:ään tehty lisäys olisi tarpeeton.

Asia olisi voitu hoitaa valmistelurikoksen rangaistusasteikkoa korottamalla, mutta tämän tyyppisen menettelyn käyttäminen ei ole lainsäädännöllisesti oikeaoppista. Asia tulee myöhemmin korjata pakkokeinolakia ja poliisilakia muuttamalla.

Helsingissä 13 päivänä joulukuuta 2002

Sulo Aittoniemi /alk
Kari Myllyniemi /kesk

Mauri Salo /kesk
Seppo Lahtela /kesk

LaVM 24/2002 vp — HE 188/2002 vp