

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 16/2014 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä huhtikuuta 2014 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle terrorismirikoksia koskevaksi lainsäädännöksi (HE 18/2014 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Keijo Suuripää, sisäministeriö, poliisiosasto

- valtionsyyttäjä Juha-Mikko Hämäläinen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- poliisitarkastaja Timo Kilpeläinen, Poliisihallitus
- rikostarkastaja Markus Terenius, keskusrikospoliisi
- osastopäällikkö Harri Sarvanto, suojelupoliisi
- professori Kimmo Nuotio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- sisäministeriö, rajavartiolaitos
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Helsingin käräjäoikeus
- Poliisiammattikorkeakoulu
- Suomen Asianajajaliitto
- Finanssialan Keskusliitto FK ry
- Suomen Poliisijärjestöjen Liitto ry.

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. Mainitusta rikoksesta tuomittaisiin sakkoon tai enintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen se, joka tehdäkseen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen kouluttautuu räjähteiden, ampu-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllis-

ten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä. Tästä rikoksesta ei erikseen tuomittaisi, jos rikoksentekijä 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 syllistyisi 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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslain terrorismirikoksia koskevaa 34 a lukua siten, että rangaistavaksi säädettäisiin kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Terrorismin rahoittamisen rangaistavuus ehdotetaan laajennettavaksi koskemaan 34 a luvun muidenkin kuin 1 §:ssä tarkoitettujen rikosten rahoittamista, ja rangaistavaksi ehdotetaan lisäksi säädettäväksi terroristiryhmän rahoittaminen. Pakkokeinolain (806/2011) salaisia pakkokeinoja ja poliisilain (872/2011) salaisia tiedonhankintakeinoja koskeviin säännöksiin tehtäisiin ehdotetuista uusista rangaistussäännöksistä johtuvat tarpeelliset täydennykset.

Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten

Ehdotuksen mukaan kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten tuomittaisiin sakkoon tai enintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen se, joka tehdäkseen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen 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.

Hallintovaliokunta pitää terroristiseen teko kouluttautumisen kriminalisointia tärkeänä. Terrorismikoulutukseen osallistumisen tavoitteena on hankkia valmius yhteiskunnallises-

ti erittäin vahingollisten ja ankarasti rangaistavien rikosten tekemiseksi. Viranomaisarvioiden mukaan koulutuksesta palaavat henkilöt muodostavat myös turvallisuushan, koska he ovat saaneet terrorismirikoksen tekoon tarvittavan erityisen tietotaidon ja ideologista koulutusta, joita he voivat käyttää sekä terrorismirikoksen tekoon että myös Suomessa olevien radikalisoimiseen ja rekrytoimiseen.

Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten on valmisteluonteinen rikos, joka ajoittuu tekona yritystäkin aikaisempaan vaiheeseen. Tällöin rikosoikeudellisen vastuun määrittämisessä korostuvat subjektiiviset tekijän tarkoituksia ja tietoja koskevat seikat, mikä voi olla näytöllisesti haastavaa. Keskeistä säännöksessä on se, että tekijä on ryhtynyt ottamaan koulutusta tarkoituksenaan tehdä terroristinen teko. Lisäksi kouluttautuminen on kytketty koulutuksen antamiseen. Olennaista tällöin on, että sekä koulutuksen ottajan että sen antajan tarkoituksena on edistää terrorismirikosten tekemistä. Tällainen peilikuva-ajattelu sisältyy jo nykyiseen rikoslain 34 a luvun 4 a §:ään. Hallintovaliokunta pitää ratkaisua perusteltuna myös nyt ehdotetun säännöksen yhteydessä.

Esityksen perustelujen mukaan koulutuksen antamista ei ole rajattu tilanteisiin, joissa koulutusta annetaan fyysisesti samassa paikassa olevalle. Laissa ei ole myöskään muuten erityisesti rajattu koulutuksen antamistapaa. Koulutus voi siten tapahtua esimerkiksi internetiä hyödyntämällä. Toisaalta perusteluissa todetaan, että

pelkkä itseopiskelu internetissä jonkun sinne asettamia tietoja ja ohjeita hyödyntäen ei olisi kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten. Perustelujen mukaan säännöksessä käytettyyn ilmaisuun "4 a §:ssä tarkoitettulla tavalla" sisältyy se, että henkilö kouluttautuu koulutuksen antajan ohjauksessa. Valiokunta katsoo, että perustelujen kannanotot selkiinnyttävät lain soveltamista, mutta ongelmalliseksi saattaa joissain tapauksissa muodostua tilanne, jossa henkilö on päättänyt tehdä lainkohdassa tarkoitetun rikoksen, mutta hankkii osaamisen itseopiskeluna hyödyntäen terroristisessa toiminnassa julkaittavia internetsivustoja. Viime kädessä rajanveto jäänee oikeuskäytännön varaan.

Terrorismin rahoittaminen

Terrorismin rahoittamista koskevaa rangaistussäännöstä (5 §) ehdotetaan täydennettäväksi siten, että rangaistavaa on varsinaisen terrorismirikoksen rahoittamisen ohella rikoslain 34 a luvun muidenkin terrorismirikosten rahoittaminen. Ehdotetun säännöksen perusteella rangaistavaksi tulee myös terrorismirikosta valmistelevien tai sellaiselle edellytyksiä luovien rikosten rahoittaminen. Esityksen perusteluissa on käsitelty laajasti kriminalisointiin liittyviä näkökohtia. Hallintovaliokunta pitää rangaistavuuden alan laajentamista perusteltuna.

Valiokunta toteaa, että rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettu laki (503/2008, jäljempänä rahanpesulaki) asettaa pankeille, vakuutusyhtiöille ja muille laissa mainituille tahoille velvoitteen ilmoittaa rahanpesun selvittelykeskukselle terrorismin rahoittamista koskevasta epäilystä. Ilmoitusvelvollisella on myös velvollisuus muun muassa keskeyttää epäilyttävä liiketoimi. Terrorismin rahoittamisen määritelmän osalta rahanpesulaki viittaa rikoslain 34 a luvun 5 §:ään. Siten nyt ehdotetut 5 §:n muutokset heijastuvat myös rahanpesulain ilmoitusvelvollisille asettamiin vaatimuksiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että uusien säännösten voimaantuloon varaudutaan tarvittavalla koulutuksella ja ohjeistuksella.

Lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi, terrorismiryhmän rahoitta-

mista koskeva rangaistussäännös (5 a §). Kyseiseen rikokseen syyllistyy se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rikoslain 34 a luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettulle terroristiryhmälle tietoisena ryhmän luonteesta terroristiryhmänä. Mainitussa 2 momentissa terrorismiryhmällä tarkoitetaan vähintään kolmen henkilön muodostamaa tietyn ajan koossa pysyvää rakenteeltaan jäsentynyttä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen terrorismirikoksia.

Esityksen perustelujen mukaan terrorismiryhmän rahoittamisen rangaistavuuden keskeisenä perusteena on se, että kun varat on toimitettu terroristiryhmälle, varojen päätymistä hyväksyttävään käyttöön ei voi enää kontrolloida. Vaikka tarkoituksena ei olisi ollut terrorististen rikosten rahoittaminen, varat voivat silti päätyä tällaiseenkin käyttöön. Terroristiryhmän rahoittaminen on rangaistavaa vain tahallisenä, mikä määräytyy sitä koskevien yleisten oppien mukaan. Rikos sisältää kuitenkin korotetun tahallisuusvaatimuksen siltä osin, että tekijä tiesi rahoituksen saajan olevan rikoslain 34 a luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettu terroristiryhmä. Perustelujen mukaan rangaistavuuden edellytyksenä on, että henkilölle on täysin selvää, että varojen saajana on terroristiryhmä.

Hallintovaliokunta pitää terroristiryhmän rahoittamisen kriminalisointia perusteltuna terrorismin vastaisten toimien tehostamiseksi. Kuten kouluttautumisen yhteydessä, myös tässä keskeiseen asemaan nousevat tekijän tietoa ja tarkoitusta koskevat subjektiiviset edellytykset. Tällaisissa tilanteissa näytölliset vaikeudet korostuvat. Näytöllisiä vaikeuksia vähentäisi, jos riittävää olisi se, että tietoisuudella ryhmän luonteesta tarkoitettaisiin sitä, että henkilö vähintään pitää varsin todennäköisenä, että kysymyksessä on terroristiryhmä. Toisaalta valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, että terroristisena pidetyn ryhmän hallinnon alaisuudessa voi toimia päiväkotia tai sairaala, jonka rahoittaminen voi säännöksen nojalla tulla rangaistavaksi. Siten säännöksen piiriin saattaisi tulla henkilö, joka toimii humanitaarisessa tarkoituksessa, mutta kuitenkin on jossain määrin

tietoinen siitä, että avustuskohteen taustalla on kiistelty, terroristisena pidetty ryhmä. Pienenkin summan antaminen riittää täyttämään rangaistavan teon. Lisäksi huomionarvoista on, että rangaistavaan menettelyyn syylistymisestä voi seurata merkittäviä oikeudellisia seurauksia, kuten varojen jäädyttäminen. Valiokunta toteaa, että korotettua tahallisuusvaatimusta voidaan perustella varojen antajan ja kerääjän oikeusturvanäkökohdista. Samalla tulee kuitenkin pitää huolta myös siitä, ettei korostetun suppealla laintulkinnalla ajauduta tilanteeseen, jossa näyttövaatimukset ovat esitutkintaa ja syytteen nostamista ajatellen ylivoimaisen korkealla. Valiokunnan näkemyksen mukaan tietoisuutta koskevaa korotettua tahallisuusvaatimusta tulisikin tulkita samalla tavalla kuin muita vastaavia tunnusmerkkejä rikoslain erityisessä osassa.

Pakkokeinolain ja poliisilain muuttaminen

Terrorismirikoksissa pakkokeinolain ja poliisilain mukaisilla viranomaisvaltuuksilla on hyvin suuri merkitys. Pakkokeinolain salaiset pakkokeinot ja poliisilain salaiset tiedonhankintakeinot ovat perustellusti laajalti käytettävissä terrorismirikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että viranomaisilla on käytettävissään tehtäviensä hoitamiseksi tarvittavat laajat toimivaltuudet myös nyt rangaistaviksi säädettyissä terrorismirikoksissa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta esittää,

että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17 päivänä kesäkuuta 2014

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Mika Kari /sd
jäs. Heikki Autto /kok
Jussi Halla-aho /ps
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Antti Lindtman /sd
Outi Mäkelä /kok
Tapani Mäkinen /kok
Johanna Ojala-Niemelä /sd
Osmo Soininvaara /vihr.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.