

Hallintovaliokunta

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

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 34 a luvun, pakkokeinolain 10 luvun ja poliisilain 5 luvun muuttamisesta (HE 93/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Sami Ryhänen, sisäministeriö
- poliisitarkastaja Timo Kilpeläinen, Poliisihallitus
- ylitarkastaja Heli Heikkola, suojelupoliisi
- rikosylikomisario Tero Haapala, keskusrikospoliisi
- professori Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoasiainministeriö
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- Tulli
- Suomen Asianajajaliitto

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Vantaan käräjäoikeus

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Matkustamisrikoksen ja matkustamisrikoksen rahoittamisen kriminalisointi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (rikoslain 34 a luvun uusi 5 b §, jäljempänä matkustamisrikos). Terrorismin rahoittamis-

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2016 vp

ta koskevaa rangaistussäännöstä (RL 34 a luvun 5 §:n 2 momentti) täydennettäisiin niin, että matkustamisrikoksen rahoittaminen rangaistaisiin terrorismin rahoittamisena. Lisäksi pakkokeinolain (806/2011) salaisia pakkokeinoja ja poliisilain (872/2011) salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä täydennettäisiin koskien keinojen käyttöä matkustamisrikoksen estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä.

Rikoslain 34 a lukuun esitetyillä muutoksilla toteutetaan Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 2178(2014) asetetut kriminalisointivelvoitteet, joiden tarkoituksena on torjua ulkomaille terrorismirikosten tekemistä varten tai niiden tekemistä edistävässä tarkoituksessa lähtevien henkilöiden muodostamaa uhkaa. Päätöslauselma on jäsenmaita velvoittava. Hallituksen esityksen mukaan samalla tulevat toteutetuiksi myös terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (SopS 49/2008) 19.5.2015 hyväksytystä lisäpöytäkirjasta aiheutuvat matkustamisrikosta koskevat kriminalisointivelvoitteet.

Päätöslauselman tarkoituksena on vaikuttaa ns. vierastaistelijailmiöön, jossa eri puolilta maailmaa matkustetaan konfliktialueille osallistumaan terroristiseen toimintaan. Saadun selvityksen mukaan ilmiö on erityisesti Syyrian tilanteen kehittymisen myötä merkittävästi lisääntynyt. Palaessaan konfliktialueelta lähtömaihinsa vierastaistelijat saattavat muodostaa terroristisen uhan, koska he ovat usein terroristisen tietotaidon lisäksi omaksuneet väkivaltaisen ideologian. Opittuja asioita hyödyntäen he saattavat myös radikalisoida sekä rekrytoida muita henkilöitä mukaan terroristiseen toimintaan. Hallintovaliokunta pitää ehdotettuja rangaistussäännöksiä tärkeänä osana terrorismin torjumista ja siihen puuttumista.

Matkustamisrikoksen tarkoittama toiminta on merkityksellistä myös Suomen kannalta, koska Suomesta on matkustettu terroristista toimintaa tukeviin tai sen salliviin valtioihin ja konfliktialueille tarkoituksena osallistua eri tavoin terroristiseen toimintaan. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan voidaan pitää varsin todennäköisenä, että tällaista matkustamista tapahtuu myös jatkossa. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, voimassa olevat rikoslain 34 a luvun säännökset eivät laillisuusperiaate huomioon ottaen kata kaikkia tilanteita, joissa henkilön matkustamisella on terroristinen tarkoitus. Poliisin toimintakyky edellyttää ajantasaisia, käytännön tarpeisiin vastaavia ja selkeitä rangaistussäännöksiä. Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotetut säännökset matkustamisrikoksesta sekä matkustamisrikoksen rahoittamisesta ovat myös poliisin operatiivisen toiminnan näkökulmasta perusteltuja.

Matkustamisrikoksesta tuomittaisiin Suomen kansalainen tai häneen rikoslain 1 luvun 6 §:n 3 momentin nojalla rinnastettava henkilö taikka Suomen alueelta matkustava henkilö, joka matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä terrorismirikoksen. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että kriminalisoinnin ulkopuolelle jäävät kansalaisuus- tai asuinvaltioonsa palaavat henkilöt, minkä voidaan katsoa vähentävän sääntelyn tehokkuutta vierastaistelijailmiöön puuttumisessa. Toisaalta sen laajuinen sääntely tulisi arvioida tarkkaan myös perustuslain ja Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta. Palaajien asema on noussut esiin hallituksen esityksessäkin mainitun terrorismin torjumista koskevan direktiiviehdotuksen (KOM(2015) 625 lopullinen) myötä, sillä komission ehdotus koski myös palaajia. Saadun selvityksen mukaan asianomainen artikla on jakanut jäsenvaltioiden mielipiteitä ja sen sisältö on tähänastisissa valmisteluvaiheissa vaihdellut huomattavasti.

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2016 vp

Direktiivin käsittely on unionin valmisteluelimissä kesken, eikä artiklan lopullista sisältöä voida vielä ennustaa. Valiokunta on antanut ehdotuksesta lausunnon HaVL 3/2016 vp.

Tässä yhteydessä valiokunta kuitenkin tähdentää, että Suomeen terrorismirikosta tekemään tulevan henkilön toimintaan voidaan laajalti puuttua jo voimassa olevan rikoslainsäädännön ja poliisin toimivaltuuksia koskevan sääntelyn nojalla, pakkokeinolain 10 luku mukaan lukien. Rikoslaisissa on kriminalisoitu esimerkiksi terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu ja kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Muidenkin vakavien rikosten valmistelu on laajalti säädetty rangaistavaksi. Poliisilla on lisäksi poliisilain 5 luvun nojalla terrorismirikoksia ja muita vakavia rikoksia koskien laajat toimivaltuudet toimia rikoksen estämiseksi jo ennen kuin mitään rikosta on tehty.

Poliisin toimivaltuudet salaisten tiedonhankintakeinojen ja pakkokeinojen käyttöön

Rikosprosessissa hyödynnettävän todistusaineiston kerääminen terrorismirikoksista, erityisesti konfliktialueilta, joilla ei ole toimivia viranomaisrakenteita eikä -yhteyksiä, on haastavaa. Tiedonhankinta matkustamista edeltävältä ja matkan aikaiselta ajalta edellyttää mahdollisuuksia salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käyttöön. Ottaen huomioon nykyteknologian tarjoamat mahdollisuudet esimerkiksi yhteydenpitoon on tärkeää, että poliisilla on käytettävissään toimivaltuudet, joilla terroristeiksi epäiltyjen väliseen yhteydenpitoon ja toimintaverkostoihin päästään käsiksi. Hallintovaliokunta pitää esityksessä ehdotettuja säännöksiä liittyen salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käyttöön harkittuina ja johdonmukaisina suhteessa muiden terrorismirikosten yhteydessä käytettävissä oleviin toimivaltuuksiin. Ehdotettujen rangaistussäännösten enimmäisrangaistus mahdollistaa myös tavanomaiset pakkokeinot, joilla edellytysten täytyessä voidaan muun muassa estää matkustaminen sekä suorittaa erilaisia etsintöjä ja takavarikkoja. Valiokunta toteaa ehdotettujen säännösten olevan välttämättömiä, jotta varmistetaan poliisin toimintakyky matkustamisrikoksen estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä.

Lain tulkintaan liittyviä käytännön näkökulmia

Terrorismirikoksia koskeva sääntely on melko vaikeaselkoinen kokonaisuus. Valiokunta pitää lain soveltajan kannalta tärkeänä sitä, että hallituksen esityksessä on kiinnitetty erityistä huomiota yksityiskohtaisiin perusteluihin ja pyritty jättämään mahdollisimman vähän tulkinnanvaraa esimerkiksi siihen, mistä matkustamisrikoksen yritys alkaa, milloin matkustamisrikos on täyttynyt tai mikä on matkustamisrikoksen suhde terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluun. Esityksessä ehdotetaan, että matkustamisrikos on toissijainen muita terrorismirikoksia koskeviin rangaistussäännöksiin nähden. Tämä tarkoittaa, että tekijää ei erikseen tuomita rangaistukseen matkustamisrikoksesta, jos teko on rangaistava muuna terrorismirikoksena.

Terrorismi ilmiönä elää, kehittyy ja muuttaa muotoaan jatkuvasti. Tämä asettaa jatkossakin haasteen lainsäädännölle ja terrorismirikosten tunnusmerkistöille. Operatiivisen toiminnan näkökulmasta myös esimerkiksi rajanveto terrorismirikoksen ja sotarikoksen osalta on haastavaa, koska luotettavan tiedon saaminen kriisialueilta on vaikeaa, joissain tilanteissa jopa mahdotonta. Hallituksen esityksen mukaan ehdotetun rangaistussäännöksen piiriin eivät kuulu tilanteet, joissa ulkomaille matkustetaan tarkoituksessa tehdä muita rikoksia kuin terrorismirikoksia taistelujen tai aseellisten konfliktien yhteydessä. Sellaisissa tilanteissa saatetaan syyllistyä esimerkiksi rikos-

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2016 vp

lain 11 luvussa rangaistaviksi säädettyihin sotarikoksiin taikka rikoslain 21 luvussa rangaistaviksi säädettyihin henkeen tai terveyteen kohdistuviin rikoksiin. Tekojen rikosoikeudellista luonnetta arvioitaessa on otettava huomioon myös kansainvälinen oikeus sodan lakeineen, kansainvälinen humanitaarinen oikeus mukaan lukien. Hallintovaliokunta tähdentää vaativissa tutkintatilanteissa esitutkintaviranomaisen ja syyttäväviranomaisen toimivan yhteistyön merkitystä. Viime kädessä tulkintakysymykset tulevat luonnollisesti ratkaistaviksi oikeuskäytännössä.

Terrorismirikosten ennalta estämiseen liittyviä näkökohtia

Terrorismin torjunnalla on yhteiskunnan perustoimintojen ja ihmisten hengen, terveyden ja turvallisuuden kannalta suuri merkitys sekä yleisesti rikostyyppistä aiheutuvien uhkien että rikoksen toteutuessa siitä aiheutuvien haittojen kannalta. Hallituksen esityksen yleisperusteluihin sisältyvä kuvaus konfliktialueille matkustamisesta ja terrorismirikoksia koskevasta tilanteesta Suomessa on saadun selvityksen mukaan ajantasainen ja kertoo sen, että myös Suomessa toimintaympäristö on muuttunut erityisesti parin viimeisen vuoden aikana. Hallintovaliokunta katsoo, että yhteiskunnan kokonaisedun kannalta viranomaistoimet on tarkoituksenmukaisinta kohdentaa ennen kaikkea terrorismirikosten ennalta estämiseen ja erityisesti ehdotetut salaiset tiedonhankinta- ja pakkokeinot tukevat tätä tavoitetta.

Ennalta estämisen tarkoituksessa on keskeistä myös se, että jo matkustamisrikoksen yritys säädetään rangaistavaksi. Tämä mahdollistaa sen, että kriminalisoituun toimintaan voidaan puuttua jo Suomen maaperällä ja sitä kautta mahdollisia tulevia terrorismirikoksia pystytään ennalta estämään ja vaikeuttamaan viranomaisten toimesta. Matkustamisrikoksen kriminalisointi yleisesti ja erityisesti yrityksen rangaistavuus voi ainakin joidenkin henkilöiden kohdalla toimia myös preventiivisesti oma-aloitteisen matkalle lähdön esteenä.

Terrorismirikosten ennalta estämisen kannalta merkitystä on myös sillä, että kyseisten tekojen esitutkinnan yhteydessä poliisin on mahdollista saada myös tietoa väkivaltaisesti radikalisoituneista henkilöistä ja heidän toiminnastaan sekä mahdollisista verkostoista Suomessa ja ulkomailta. Tämä osaltaan edistää terrorismiin liittyvän tilannekuvan muodostamista ja tehostaa uhkien torjumista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Hallintovaliokunta esittää,

että lakivaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 29.9.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Antti Häkkänen kok

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2016 vp

jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
varajäsen Pertti Hakanen kesk
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Toimi Kankaanniemi ps
varajäsen Ilkka Kantola sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne