



Suomen
tuomariliitto

OIKEUSMINISTERIÖLLE

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 8.3.2016

Asia: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle rikoslain 34 a luvun muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 3.3.2016 (OM 1/879/2015, OM023:00/2015)

Pyydettyä lausuntona Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry esittää seuraavaa:

1. Yleistä

Lausuttavana olevassa luonnoksessa on kysymys rikoslain 34 a luvun täydentämisestä vastaamaan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178(2014) ja Euroopan neuvoston terrorisminehkäisyä koskevan yleissopimuksen (SopS 48-49/2008) 19.5.2015 hyväksytyn lisäpöytäkirjan (CM(2015) 61 final) sisältämiä kriminalisointivelvoitteita vastaavalla tavalla. Luonnoksen keskeinen ehdotus on, että terrorismirikoksia koskevaan rikoslain 34 a lukuun tulisi lisätä uusi RL 34 a luvun 5 b §, jossa kriminalisoitaisiin matkustaminen ja sen yrittäminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Tähän liittyen luonnoksessa ehdotetaan terrorismin rahoittamista koskevan RL 34 a luvun 5 §:n 2 momenttiin lisäystä, jonka mukaan myös edellä mainitun 5 b §:ssä tarkoitetun rikoksen rahoittaminen täyttäisi terrorismin rahoittamisen tunnusmerkistön.

Luonnoksen pohjana on oikeusministeriössä julkaistu 29.4.2015 päivätty arviomuistio terrorismirikosten uusien kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaikutuksista rikoslainsäädäntöön. Tuomariliitto on antanut 31.8.2015 lausunnon oikeusministeriölle arviomuistion johdosta (jäljempänä arviomuistiolausunto). Luonnoksessa on (s. 17 - 18) liiton tuolloin esittämän mukaisesti otettu tarkasteltavaksi kysymys Suomesta nykyisin terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa tapahtuvasta toiseen valtioon matkustamisesta. Luonnoksessa on myös arviomuistiota kattavammin käsitelty ehdotettujen rikoslain 34 a luvun säännösten suhdetta Suomen perustuslakiin (jäljempänä PL). Luonnoksessa on niin ikään liiton edellä mainitussa lausunnossaan esittämän mukaisesti ehdotettu muutoksia salaisia pakkokeinoja koskevaan pakkokeinolain 10 lukuun sekä vastaavasti myös poliisin salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan poliisilain 5 lukuun.

2. Kriminalisoinnin lähtökohdat

Kuten Tuomariliitto on arviomuistiolausunnossaan todennut, Suomen osalta kriminalisointivelvoitteiden täyttämässä on otettava lähtökohtina huomioon PL 9 §:n 2 momentti, jonka mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta, ja PL 9 §:n 3 momentti, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Matkustamisessa ja kotimaahan palaamisessa on kysymys keskeisestä yksilön perusoikeudesta, johon voidaan lailla säätää vain välttämättömiä rajoituksia. Tällaisten rajoitusten tulee olla säännelty laissa riittävän täsmällisesti. Lisäksi rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä ja oikeasuhtaisia. Samanlaisia edellytyksiä matkustamisoikeuden käytön rajoittamiselle asetetaan myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 ja 3 kohdissa.

Tuomariliitto on edellä mainitussa lausunnossaan katsonut, että lähtökohtana kriminalisoiteja ja perusoikeusrajoituksia yleisemminkin harkittaessa on, että ne tulee rajata niin suppeiksi kuin mahdollista. Matkustamisen rajoitukset eivät saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla oleva sinänsä hyväksyttävä yhteiskunnallinen intressi edistää yleistä turvallisuutta. Tämän lähtökohdan merkitys korostuu erityisesti nyt ehdotettujen kriminalisointien kohdalla, koska niissä tulisi olemaan kysymys meillä uudeltaisesta päteosta etäisen rikollisen teon ”esivaiheen” kriminalisoinnista.

3. Matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten

a. Matkustamisen tarkoituksena olevat rikokset

Kuten Tuomariliitto on arviomuistiolausunnossaan todennut, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää kriminalisointivelvoitteiden täyttämistä tarkoittavalta kansalliselta sääntelyltä täsmällisyyttä ja tarkkuutta. Sääntelyn tarkkuuden merkitys korostuu tässä tapauksessa, koska kysymys olisi uudentyyppisestä rikosoikeudellisesta lainsäädännöstä (ks. PeVL 26/2014 vp, s. 3), ja koska päätöslauselmassa 2178(2014) ei ole määritelty sellaisia siinä käytettyjä keskeisiä käsitteitä kuin ”terroriteko” (terrorist act) tai ”terroristikoulutus” (terrorist training).

Tuomariliitto on arviomuistiolausunnossaan lisäksi katsonut, että matkustamisen ja sen yrittämisen kriminalisointi olisi mahdollista rajata esimerkiksi vain RL 34 a luvun 1, 2, 4 a ja 4 b §:ssä tarkoitettuihin rikoksiin liittyvään matkustamiseen ja että mikäli nämä kriminalisoinnit osoittautuisivat ensivaiheessa liian suppeiksi, kriminalisoinnin alaa olisi mahdollista myöhemmin laajentaa.

Mitä tulee käsitteistöön, niin voitaneen luonnoksessa (s. 20) esitetyn mukaisesti katsoa, että päätöslauselman 2178(2014) mukaisella terroriteolla tarkoitetaan RL 34 a luvun 1 §:n mukaista terroristisessa tarkoituksessa tehtyä rikosta. Terroristinen tarkoitus on puolestaan määritelty RL 34 a luvun 6 §:n 1 momentissa. Terroristikoulutuksen osalta voitaneen tulkita riittävää olevan, että kriminalisoidaan nykyisissä RL 34 a luvun 4 a ja 4 b §:issä tarkoitettuun toimintaan liittyvä matkustaminen ja sen yrittäminen. Edelleen voidaan pitää selvänä, että päätöslauselmassa tarkoitettua valmistelua (”preparation”) tai osallistumista (”participation”) on ainakin RL 34 a luvun 2 §:ssä tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluna kriminalisoitu toiminta. Lähemmin tarkasteltavaksi on siten syytä ottaa se, tulisiko matkustamisrikoksen päärikosten piiri säätää edellä mainittuja rikoksia laajemmaksi.

Mahdollisten päärikosten osalta pitää sinänsä paikkansa luonnoksessa lausuttu (s. 26) siitä, että RL 34 a luvun 3, 4, 4 c, 5 ja 5 a §:issä rangaistaviksi säädetyt teot eivät ole lähtökohtaisesti vähemmän merkityksellisiä kuin 2, 4 a ja 4 b §:issä rangaistaviksi säädetyt teot suhteessa siihen, millä tavoin ne edistävät 1 §:ssä tarkoitettujen rikosten tekemistä, vaikka konkreettisissa tilanteissa voi olla tapauskohtaisia eroja. Lisäksi näistä terrorismirikoksista

monet – ehkä jopa luonnoksessa lausutulla (s. 26) tavalla useimmat – ovat rangaistusasteikkojensa perusteella yleisesti arvioituna myös vakavampia rikoksia kuin 2, 4 a ja 4 b §:issä rangaistaviksi säädettyt terrorismirikokset. Erityisen selkeästi RL 34 a luvun 3 §:ssä tarkoitettu terroristiryhmän johtaminen, jonka rangaistusasteikko on vankeutta 2 – 12 vuotta, on vakavuudeltaan rikos, jonka sisällyttäminen matkustamisrikoksen päärikosten piiriin on perusteltua. Vaikeudet matkustamisrikoksen näyttämässä tulevat joka tapauksessa olemaan suuria riippumatta siitä, miten päärikosten piiri rajataan. Näihin seikkoihin nähden voidaan varmasti perustellusti päätyä kriminalisoimaan matkustaminen ja sen yrittäminen myös luonnoksessa esitetyn mukaisen päärikosten piirin pohjalta. Kysymys on viime kädessä poliittisesta valinnasta.

b. Matkustamisrikoksen tekijät

Matkustamisrikoksen tekijäpiiri on luonnoksessa laajempi kuin arviomuistiossa. Luonnoksesta ei – lausuntopalautteeseen tehdystä viittauksesta (s. 36) huolimatta – selkeästi ilmene, mistä syystä tekijäpiirin laajentaminen arviomuistion mukaisesta on katsottu tarpeelliseksi. Ymmärrettävää sinänsä on, että Suomessa pysyvästi asuvat henkilöt eivät olisi Suomen kansalaisista poikkeavassa asemassa. Mikäli tekijäpiiri määritellään RL 1 luvun 6 §:n 3 momentin mukaisesti, mahdollisena tekijänä voi tulla kysymykseen myös henkilö, jonka liittymä Suomeen on varsin heikko, esimerkiksi Suomesta sattumanvaraisestikin tavattava jonkin muun Pohjoismaiden kansalainen tai muussa Pohjoismaassa oikeudenkäynnin alkaessa pysyvästi asuva henkilö. Tällaisten henkilöiden terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuva matkustaminen tai sen yrittäminen olisi joka tapauksessa rangaistavaa Suomen alueelta tapahtuvana, vaikka tekijäpiiri rajattaisiinkin arvioluonnoksessa esitetyllä tavalla tai esimerkiksi niin, että se käsittäisi Suomen kansalaisten lisäksi vain Suomessa pysyvästi asuvat henkilöt. Lisäksi tekijäpiirin rajaaminen niin, että siihen vaikuttaa henkilön asema oikeudenkäynnin alkaessa, on ongelmallista rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta, koska rikoksen tunnusmerkistön täyttymisen ei tulisi voida riippua maahanmuuton kaltaisista tekoajankohdan jälkeisistä tapahtumista.

c. Matkustamisrikoksen kohdema

Matkustamisrikoksen kohdemaan osalta ongelmallisia vaikuttaisivat olevan esimerkiksi kaksoiskansalaisuustilanteet. Kun rikokseen ei voisi syyllistyä matkustamalla sellaiseen valtioon, jonka kansalainen asianomainen henkilö on, Suomen ja kohdemaan kaksoiskansalainen ei voisi syyllistyä matkustamisrikokseen, vaikka matka olisikin terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa tehty. Vastaava tilanne syntyy, jos kohdemaassa pysyvästi asuva Suomen kansalainen matkustaa asuinmaahansa terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa. Niin ikään tuollaisen rikoksen tekemisen tarkoituksessa – kenen tahansa toimesta tapahtuva – Suomeen matkustaminen jäisi kokonaan kriminalisoimatta.

d. Matkustamisrikoksen ja sen yrityksen täytyminen

Tuomariliitto pitää lähtökohtaisesti hyväksyttävänä luonnoksessa omaksuttua kantaa (s. 20), että matkustamisrikos täytyisi matkustajan saapuessa matkustamisen kohteena olevaan valtioon. Kun matkustamisrikoksessa on kysymys valmisteluluonteisesta rikoksesta ja kun se on toissijainen sillä edistettävään päärikokseen nähden, rikoksesta tuomitseminen tulisi käytännössä kysymykseen vain, milloin matkustaja ei syyllisty tekijänä tai muuna osallisena itse päärikokseen. Tällöin voi kysymys RL 5 luvun 2 §:ssä tarkoitettua tehokkaan katumisen tyyppisestä tilanteesta muodostua ongelmalliseksi: ei voitane pitää hyväksyttävänä sitä, että ulkomaille terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa matkustanut, mutta sellaisen tekemisestä vapaaehtoisesti luopunut henkilö tulisi tuomitukseksi matkustamisrikoksesta, vaikka tuo rikos olisikin sinänsä täytynyt kohdemaahan saapumisen myötä. Rangaistuksen tuomitsematta jättämiseen sellaisessa tilanteessa voitaneen tosin nykyisen RL 6 luvun 12 §:n (erityisesti sen 4 kohdan) nojalla päätyä.

Tuomariliitto pitää niin ikään hyväksyttävänä luonnoksessa omaksuttua kantaa (s. 40), että teko on edennyt yritysvaiheeseen vasta matkan alkaessa. Tuomariliitto toteaa, että mikäli rangaistavan yrityksen kynnyks ylittyy, rikosta ennen tuota hetkeä (esimerkiksi matkustusjärjestelyistä huolehtimalla) edistäneet henkilöt voivat tulla tuomittaviksi avunannosta matkustamisrikokseen tai sen yritykseen.

e. Matkustamisrikoksen suhde RL 1 luvun säännöksiin

Tuomariliitto pitää hyväksyttävänä luonnoksessa esitettyä (s. 27 – 28) siitä, että matkustamisrikoksen tulisi kuulua RL 1 luvun 7 §:n 3 momentin nojalla kansainvälisiksi rikoksiksi luettaviin rikoksiin, kuten muutkin RL 34 a luvun mukaiset rikokset.

f. Rangaistusasteikko

Tuomariliitto pitää hyväksyttävänä luonnoksessa esitettyä (s. 28 – 29) matkustamisrikoksen rangaistustasoon liittyvää pohdintaa ja sen lopputulosta.

4. Matkustamisrikoksen rahoittaminen

Tuomariliitto pitää hyväksyttävänä luonnoksessa esitettyä (s. 29 – 31) terrorismin rahoittamisen tunnusmerkistön laajentamisesta koskemaan myös matkustamisrikoksen rahoittamisen sekä niin ikään tuon laajennuksen toteuttamistavasta.

5. Salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot

Kuten Tuomariliitto on arviomuistiolausunnossaan esittänyt, olisi tärkeää, että yrityksen asteelle edenneen rikoksen selvittämiseen ja siten matkustamisen estämiseen voitaisiin käyttää riittäviä salaisia pakkokeinoja. Tuomariliitto pitää luonnoksessa esitettyjä muutoksia pakkokeinolakiin sen vuoksi perusteltuina, vaikkakin pakkokeinon käytön edellytysten liittämistä telekuuntelun, peiteltyä tiedonhankinnan ja teknisen kuuntelun osalta rangaistusseuraamusta koskevaan arvioon (ehdotetut PKL 10 luvun 3 §:n 2 momentin 11 kohta, 14 §:n 2 momentin 4 kohta ja 16 §:n 3 momentin 3 kohta) voidaan pitää jossakin määrin kyseenalaisena. Kun vastaava sääntelytekniikka on jo muutoinkin omaksuttu kyseisiä pakkokeinoja koskevissa säännöksissä eräiden muiden terrorismirikosten kohdalla, ei sen käyttämiseen matkustamisrikoksen kohdallakaan voine olla estettä.

Tuomariliitto pitää niin ikään poliisilakiin ehdotettuja muutoksia perusteltuina, koska niiden avulla voidaan valmisteilla olevan matkustamisrikoksen tekeminen pyrkiä estämään. Samat huomautukset, jotka edellä on esitetty pakkokeinolain 10 luvun säännösten osalta, soveltuvat myös esitettyihin poliisilain 5 luvun säännösten muutoksiin (salaista tiedonhankintaa rikoksen paljastamiseksi koskeva 3 §, telekuuntelua koskeva 5 §, peiteltyä tiedonhankintaa koskeva 15 § ja teknistä kuuntelua koskeva 17 §).

6. Perustuslakivaliokunnan lausunto

Tuomariliitto yhtyy luonnoksessa esitettyyn näkemykseen (s. 46), että aikanaan hallituksen esityksestä on syytä hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

7. Resurssit

Terrorismirikosten ja niihin läheisesti liittyvien rikosten selvittäminen ja käsitteleminen vaativat runsaasti aikaa ja voimavaroja. Asianosaisten oikeusturvan näkökulmasta edes mahdollisimman täsmällinen sääntely ei riitä. Rikosten tutkinnan ja käsittelyn riittävästä resurssista on huolehdittava. Muutoin on vaarana, etteivät yksilöiden kansainvälisissä sopimuksissa ja Suomen perustuslaissa turvatut oikeudet eivätkä Suomen valtion kansainväliset velvoitteet tosiasiallisesti toteudu.

Lausuntoasian käsittely

Lausunnon on valmistellut hovioikeudenneuvos Kimmo Vanne ja se on käsitelty 4.4.2016 Tuomariliiton oikeuspoliittisen valiokunnan ja hallituksen kokouksissa.

Helsingissä 8.4.2016

Tuomariliiton puheenjohtaja,
hovioikeudenneuvos

Kimmo Vanne