

**OIKEUSMINISTERIÖLLE**

Viite: Oikeusministeriön lausuntopyyntö 25.5.2015

Asia: Arviomuistio terrorismirikosten uusien kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaikutuksista rikoslainsäädäntöön 29.4.2015 (OM 1/879/2015)

Pyydettyä lausuntona Suomen tuomariliitto - Finlands domareförbund ry esittää seuraavaa:

**1. Yleistä**

Arviomuistiossa tarkastellaan YK:n turvaneuvoston *päätöslauselman 2178(2014)* ja Euroopan neuvoston terrorisminehkäisyä koskevan yleissopimuksen (SopS 48-49/2008) 19.5.2015 hyväksytyyn *lisäpöytäkirjan* (CM(2015) 61 final) kriminalisointivelvoitteiden mahdollisia vaikutuksia Suomen rikoslainsäädäntöön. Keskeinen arviomuistiossa todettu 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 (muistion s. 34). Koska muut lainsäädännön muuttamista koskevat ehdotukset ovat vähäisiä, jatkossa tässä lausunnossa keskitytään ehdotettuun matkustamisen ja sen yrittämisen kriminalisointiin.

**2. Kriminalisoinnin lähtökohdat**

Edellä mainitun lisäpöytäkirjan 4 artiklan 2 kohdassa valtioita ohjataan toteuttamaan matkustamisen kriminalisointi perustuslaillisten periaatteiden ("constitutional principles") mukaisesti. Suomen osalta lähtökohdaksi on tällöin perustuslain (PL) 9 §:n 2 momentti, jonka mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Lisäksi PL 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Matkustamisessa ja kotimaahan palaamisessa on kysymys keskeisestä yksilön perusoikeudesta, johon voidaan lailla säätää vain *välttämättömiä* rajoituksia.

Terrorismirikoksiin liittyviä kriminalisointeja tarkasteltiin viimeksi perustuslakivaliokunnassa vuonna 2014. Tuolloin valiokunta toi esille myös ne yleiset edellytykset, jotka perusoikeuden rajoittamisen tulee täyttää (PeVL 26/2014 vp). Tällaisten rajoitusten tulee olla säännelty laissa riittävän *täsmällisesti*. Lisäksi rajoitusten tulee olla *hyväksyttäviä* ja *oikeasuhtaisia*. Samanlaisia edellytyksiä matkustamisoikeuden käytön rajoittamiselle asetetaan Suomea sitovissa ihmisoikeusmääräyksissä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklan 2 kohdan mukaan jokainen on vapaa lähtemään maasta. Saman artiklan 3 kohdan mukaan tämän oikeuden rajoitusten tulee perustua lakiin ja olla välttämättömiä.

**3. Matkustamisen kriminalisoinnin välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus**

Lähtökohta kriminalisointeja 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 ehdotetun kriminalisoinnin kohdalla,

koska ehdotetussa kriminalisoinnissa tulisi olemaan kysymys meillä uudeltaisesta *pääteosta (terrorismirikos) etäisen rikollisen teon ”esivaiheen” kriminalisoinnista.*

Jatkovalmistelun aikana tulee vielä huolellisesti ja rikostyyppikohtaisesti arvioida, mihin terroristisiin päätekoihin liittyen matkustaminen ja sen yrittäminen on välttämätöntä ja oikeasuhtaista kriminalisoida. Viime kädessä kysymys on yleisen turvallisuuden ja yksilön vapauksien välillä tehtävästä punninnasta. Millainen konkreettinen riski henkilön matkustaminen ulkomaille tosiasiallisesti on turvallisuudelle? Arviomuistiosakin on todettu, että uutta tunnusmerkistöä olisi päärikosten osalta mahdollista rajata enemmän kuin mitä muistiossa lopulta esitetään (arviomuistio s. 25). Matkustaminen ja sen yrittäminen voitaisiin rajata rangaistavaksi esimerkiksi vain RL 34 a luvun 1, 2, 4 a ja 4 b §:ssä tarkoitettuihin rikoksiin liittyen. Mikäli nämä kriminalisoinnit osoittautuisivat ensivaiheessa liian suppeiksi, kriminalisoinnin alaa olisi mahdollista myöhemmin laajentaa.

Kriminalisoinnin laajuuden harkintaan liittyvät käytännössä myös näyttökysymykset. Silloin kun ollaan hyvin etäällä itse päärikoksen tekemisestä, näytön esittäminen erityisesti rikoksen tekijän tahallisuudesta voi olla haastavaa. Näin sen vuoksi, että esityksen mukaan rikokseen syyllistyminen edellyttäisi tekijältä tarkoitustahallisuutta (korotettu tahallisuusvaatimus).

#### 4. Matkustamisen kriminalisoinnin hyväksyttävyyttä

Arviomuistiossa esitetyn perusteella voidaan todeta, että Suomea koskevat kansainväliset velvoitteet edellyttävät jonkinasteista kansallista matkustamisen ja sen yrittämisen kriminalisointia silloin, kun ne liittyvät matkustajan tarkoitukseen tehdä jokin tietty terrorismirikos. Kriminalisoinnin alaa harkittaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon myös kriminalisoinnin kansallinen tarve. Terroristisessa tarkoituksessa tapahtuneen ulkomaille matkustamisen jälkeen ja matkustajan palatessa takaisin Suomeen riski tehdä terroristisia tekoja voi myös Suomessa kasvaa.

Arviomuistiossa (s. 20) viitataan siihen, että julkisuudessa olleiden yleisluonteisten tietojen valossa kriminalisoinnilla olisi myös tosiasiallisia liittymäkohtia Suomeen. Pelkästään tällaisen tiedon valossa kriminalisointien laajuutta ja tarvetta ei vielä pystytä arvioimaan. Jatkovalmistelussa *tulisikin selvittää, matkustetaanko Suomesta tällä hetkellä toiseen valtioon terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa.* Tällaista selvitystä on pyritty tekemään esimerkiksi Ruotsissa (Straffrättsliga åtgärder mot terrorismresor, SOU 2015:63, s. 49-53).

#### 5. Sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus

Kuten arviomuistiossa todetaan (s. 39), rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että sääntönsanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (PeVL 26/2006 vp, s. 2).

Vaikka kansainväliset yleisluonteiset kriminalisointivelvoitteet edellyttävät Suomelta jonkinasteista terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa tapahtuvan matkustamisen ja sen yrittämisen kriminalisointia, laillisuusperiaate edellyttää 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 terrorismirikosten kohdalle päätöslauselmassa 2178(2014) ei ole määritetty sellaisia keskeisiä käsitteitä kuten ”terroriteko” (terrorist act) tai ”terroristikoulutus” (terrorist training).

Muistiossa ehdotetaan rangaistavaksi se, että ”Suomen kansalainen tai Suomen alueelta matkustava, joka matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, *tehdäkseen siellä* 1-4, 4 a-4 c, 5 tai 5 a §:ssä tarkoitettua rikosta”. Hänet on tällöin tuomittava rangaistukseen *matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten.* Yritys olisi rangaistavaa.

Rangaistavaa olisi siten matkustaminen toiseen maahan siinä tarkoituksessa, että tekee siellä tietyn terrorismirikoksen (pääteko). Pääteon toteutuminen ei ole kuitenkaan matkustamisen rangaistavuuden edellytys. Jatkovalmistelussa olisi syytä arvioida sitä, olisiko kuitenkin aiheellista edellyttää, että myös päärikos olisi edennyt esimerkiksi valmistelun asteelle. Lisäksi matkustamisen yrittämisen rangaistavuuden osalta olisi tärkeää vielä huolellisesti pohtia *yrittämisen täyttymiseen* liittyvää kysymystä. Muistiossa todetaan, että matkustusrikos täytyisi vasta matkustajan saapuessa maahan, jossa terrorismirikos on tarkoitus tehdä. Matkan aikana kysymys olisi vielä yritysvaiheessa olevasta teosta (s. 23).

RL 5 luvun 1 §:n 2 momentin mukaan teko on edennyt rikoksen yritykseksi, kun tekijä on aloittanut rikoksen tekemisen ja saanut aikaan vaaran rikoksen täyttymisestä. Muistion mukaan (s. 37) teko olisi edennyt yritysvaiheeseen vasta ”matkan alkaessa”. Jatkovalmistelussa tulisi pohtia, mitkä olisivat matkustuskriminälisoinnin osalta sellaisia konkreettisia täytäntöönpanotoimia, joiden perusteella matkustamisrikoksen yritys olisi täytynyt. Pohdinta on tärkeää, koska matkustamisen yrittämisen rangaistavuus ulottaa rangaistusvastuun hyvin aikaiseen vaiheeseen.

Täsmällisyysvaatimus korostuu senkin vuoksi, että ehdotetussa uudessa RL 34 a luvun 5 b §:ssä tultaisiin viittaamaan ainakin joihinkin saman luvun muihin pykäliin, jotka nekin sisältävät avoimia tunnusmerkkitekojia. Rikoksesta epäillyn/vastaajan oikeusturvan näkökulmasta on tärkeää, että laissa riittävän täsmällisesti määritellään rangaistava menettely. Lisäksi tulee suhtautua kriittisesti siihen, että rangaistavien tekojen alaa määritellään tosiasiallisesti lain perusteluissa. Vaihtoehtona mietinnössä valitulle erittäin tiiviille kriminalisoinnin kuvaamiselle olisi rangaistavan menettelyn ilmoittaminen useammassa eri momentissa.

## 5. Käytännön oikeudenhoito ja reaaliset argumentit

Kriminalisointeja harkittaessa tulee ottaa huomioon myös reaaliset argumentit. Tarkoituksenmukaista ja järkevää ei ole se, että säädetään rangaistavaksi tekoja, joiden rikkomista ei voida valvoa ja joiden tekijöitä ei saada vastuuseen. Täytetyn matkustamisrikoksen rankaiseminen Suomessa edellyttäisi käytännössä sitä, että tekijä palaa Suomeen. Näytön hankkiminen ulkomailta oikeusaputeitse voi tällöin osoittautua haastavaksi.

Uuden rangaistussäännöksen mukaan matkustamisen yrittäminen tulisi olemaan jatkossa rangaistavaa. Tällöin olisi tärkeää, että matkustamista yrittävä voidaan pidättää ja vangita. Pakkokeinolain (PKL) 2 luvun 5 § puoltaa tällöin sitä, että rangaistuksen tulee olla vähintään yksi vuosi vankeutta. Lisäksi olisi tärkeää, että yrityksen asteelle edenneen rikoksen selvittämiseen ja siten matkustamisen estämiseen voitaisiin käyttää riittäviä salaisia pakkokeinoja. Tuleva kriminalisointi olisi siten syytä mainita myös PKL 10 luvussa rikoksena, jonka selvittämiseen voitaisiin käyttää salaisia pakkokeinoja.

## 6. Jatkovalmistelu ja sääntelyn tavoitteiden toteutuminen

Matkustamisen ja sen yrittämisen kriminalisoinnissa olisi kysymys meillä uudentyyppisestä kriminalisoinnista, jolla puututaan keskeisiin perustuslaissa turvattuihin yksilöiden oikeuksiin. Tähän nähden ja kaikki edellä todettu huomioon ottaen lainsäädäntöehdotuksesta on syytä hankkia perustuslakivaliokunnan kannanotto.

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 resursseista on huolehdittava. Muutoin on vaarana, etteivät yksilöiden kansainvälisissä sopimuksissa ja Suomen perustuslaissa turvatut oikeudet eivätkä Suomen valtion kansainväliset velvoitteet tosiasiallisesti toteudu.

Lausunnon on valmistellut kärjätuomari Pekka Määttä ja se on käsitelty 24.8.2015 Tuomariliiton oikeuspoliittisen valiokunnan kokouksessa.

Helsingissä 31.8.2015

Tuomariliiton puheenjohtaja,  
hovioikeudenneuvos

Kimmo Vanne