Lakivaliokunnalle

Asia: HE 30/2018 vp (terrorismirikosdirektiivin kansallinen täytäntöönpano)

Esitän pyydettynä lausuntonani kunnioittavasti seuraavan:

Terrorismirikosdirektiivi uudistaa merkittävällä tavalla terrorismirikosten yhteistä eurooppalaista sääntelyä. Se on kattava direktiivi, joka korvaa vuoden 2002 puitepäätöksen, jota vuonna 2008 muutettiin. Kotimainen terrorismirikoksia koskeva rikoslainsäädäntö on suurimmaksi osaksi ollut suoraan seurausta kansainvälisen oikeuden ja eurooppaoikeuden kehityksestä. Terrorismirikosdirektiivi on tietyllä tavalla tämän kehityksen päätepiste, sillä se kokoaa yhteen tällä hetkellä relevantin eurooppalaisen alan sääntelyn.

Direktiivi on moderni myös siinä mielessä, että se on merkittävästi yksityiskohtaisempi ja laajempi kuin edeltäjänsä. Direktiivin johdantolauseissa selitetään seikkaperäisesti, miksi ja miten terrorismiin on tarpeen reagoida myös rikosoikeuden keinoin. Terrorismin uhan muuttumisen myötä ja unionin sekä jäsenvaltioiden velvoitteiden vuoksi terrorismirikosten sekä terroristiryhmään ja terroritoimintaan liittyvien rikosten määritelmää lähennetään kattamaan terrorismiin osallistuvat vierastaistelijat ja terrorismin rahoittaminen. Tekojen tulisi olla rangaistavia myös internetissä tapahtuvina, sosiaalinen media mukaan lukien.

Johdantolauseissa toistetaan myös, että direktiivissä kunnioitetaan perus- ja ihmisoikeuksia. Tämä käy myös nimenomaisesti ilmi 23 artiklasta. Johdantolauseissa kuvataan laaja-alaisesti EU:n näkökulma terrorismin torjuntaan. Uhrien avustaminen on näkyvästi esillä, samoin erilaiset toimet radikalisoitumisen estämiseksi.

Rikosoikeudelliseen sääntelyyn tarkoitetut muutokset ovat siten vain yksi osa laajasta kokonaisuudesta.

Kokonaisuus on laaja, eikä tässä ole mahdollista käydä läpi jokaista yksityiskohtaa. Yleisarviona esitän, että Suomen kansallinen terroristisia rikoksia koskeva sääntely, joka on keskitetty rikoslain 34a lukuun, vastaa jo kohtalaisen hyvin nykyaikaisen sääntelyn vaatimuksia. Tämä helpottaa direktiivin velvoitteiden kansallista täytäntöönpanoa.

Hallituksen esitys on valmisteltu oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jonka jäsenenä olin. Työryhmässä laadittiin lyhyessä ajassa laaja asiakirja, joka jo oli hallituksen esityksen muodossa. Työryhmän työskentelyssä käytiin erittäin yksityiskohtaisesti läpi ne kohdat direktiivissä, jotka edellyttävät Suomessa lainsäädäntömuutoksia. Suuri osa näistä muutoksista on sinänsä kohtalaisen pieniä ja teknisiä.

Uudistusta on valmisteltu siten, että kriminalisointivelvoitteet toteutuisivat tarkasti ja että omaksutut ratkaisut olisivat myös rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta hyväksyttäviä. Terrorismirikoksia koskevan RL 34a luvun perusarkkitehtuuriin ei ole puututtu. Tilkkutäkkiä paikataan jälleen uusilla tilkuilla.

Lyhyt määräaika ei mahdollistanut sitä, että kotimaista terrorismirikossääntelyä ja sen kehittämistä olisi työryhmässä tarkasteltu muussa suhteessa kuin mitä direktiivi edellytti. Mm. perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että terrorismirikossääntelyä tulisi tarkastella myös kokonaisuutena, mikä edellyttänee jossain vaiheessa kansallisen sääntelyn uudelleentarkastelua.

Näkisin, että lainvalmistelussa on oltu varsin tietoisia perus- ja ihmisoikeuksien asettamista reunaehdoista ja pyritty muotoilemaan ehdotukset ne huomioon ottavalla tavalla. Tehtävä ei kuitenkaan ole ollut helppo, koska kyse on monessa suhteessa täysin poikkeuksellisesta sääntelystä, jota vielä ohjataan direktiivin asettamin suhteellisen yksityiskohtaisin velvoittein.

Lausuntokierroksen pohjalta siihen tehtiin ministeriössä virkatyönä jonkin verran muutoksia. Pidän näitä muutoksia onnistuneina. Muutoksia on selitetty HE s. 12-14.

Direktiivin säätäminen edellyttää aina kompromissien tekemistä. Direktiivi ei vastaa kaikissa yksityiskohdissaan Suomen näkemyksiä ja toivomuksia. Toisaalta direktiivi jättää kansalliselle lainsäätäjälle myös liikkumavaraa, sillä kyse on vähimmäissäännöistä. Nyt on kyse siitä, että haetaan täytäntöönpanovaiheessa Suomen rikosoikeuteen parhaiten soveltuvat ratkaisut.

Kuten hallituksen esityksestä käy ilmi, muutkin jäsenvaltiot ovat kanssamme samassa tilanteessa. Myös niissä toteutetaan lainsäädäntötoimia direktiivin johdosta. Tämän vuoksi hallituksen esityksen laatimisessa ei ole merkittävästi voitu saada vertailukohtaa muiden maiden lainsäädännöstä.

Direktiivissä seurataan jakoa terrorismirikoksiin (3 artikla), terroristiryhmään liittyviin rikoksiin (4 artikla) ja terroritoimintaan liittyviin rikoksiin (5-12 artiklat).

Pidän hyvänä, että terrorismin määritelmään tullut "käännösvirhe" korjataan korvaamalla sana "valtio" sanalla "maa" RL 34a:1.1:n alussa. Terroristinen rikos voi kohdistua yhteiskuntaan pikemmin kuin valtioon, kuten HE s. 19 havainnollisesti ja perustellusti esitetään.

RL 1 lukuun, RL 11 lukuun ja RL 34 lukuun esitetyt muutokset ovat perusteltuja.

3 artiklan kriminalisointivelvoitteista suurin osa toteutuu jo nykyisin. d ja i alakohta edellyttävät datavahingonteon ja eräiden muiden rikosten lisäämistä RL 34a:1 4) kohdaksi.

RL 34a:1:n kohtien järjestykseen tulee muutos, mutta periaatteena on edelleen se, että rikokset on järjestetty niiden vakavuuden perusteella (mikä ilmenee rangaistusasteikoista, jotka on porrastettu).

Radiologisia aseita koskevan kriminalisoinnin lisääminen on aiheuttanut lainvalmistelussa päänvaivaa. Pidän parhaana sitä ratkaisua, että asiasta otetaan oma

säännöksensä (RL 34:1a), sillä tässä tapauksessa ei ole ollut sellaista perusrikosta, joka muiden rikosten tapaan kvalifioituisi terrorismirikokseksi, jos rikos tehdään terroristisessa tarkoituksessa. Radiologisen aseen tai laitteen määrittelyssä on ollut erinomaista, että on voitu tukeutua ydinterrorismia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen. Olisi ollut työlästä pyrkiä muotoilemaan sellainen aineellinen perusrikosta koskeva säännös, joka sitten olisi voitu kvalifioida terroristisessa tarkoituksessa tehtynä. Asian luonteesta johtuu, että radiologisia aseita ja laitteita koskeva sääntely rajautuu harvoin sovellettavaksi. Omaksuttu ratkaisu merkitsee sitä, että eräisiin muihin kohtiin tulee lisätä viittaus tähän pykälään. Säännökseen otettu rangaistusasteikko on nähdäkseni oikealla tasolla.

Terroristinen tarkoitus määritellään 3 artiklan 2 kohdassa. Lainvalmistelun yhteydessä professori Scheinin nosti esille sen näkökohdan, että puitepäätökseen vuonna 2002 tullut määritelmä olisi eräin osin liian laaja, mitä vastaten myös kotimainen määrittely olisi liian laaja. Scheinin on esittänyt, että RL 34a:6:n määritelmäsäännöksen loppuosa kumottaisiin, koska se ei itse asiassa vastaa sitä, mitä kansainvälisessä oikeudessa terroristisella tarkoituksella tarkoitetaan. Kyse on seuraavista kahdesta kohdasta:

(3) oikeudettomasti kumota jonkin valtion valtiosääntö tai 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.

Tämä kysymys on sinänsä hyvinkin tärkeä, koska terroristinen tarkoitus mitä suurimmassa määrin luonnehtii terroristisia rikoksia. On mahdollista, että tällainen määrittely todellakin johtaa siihen, että terroristisen rikoksen tulkitaan kohdistuvan pikemmin valtioon kuin yhteiskuntaan. Siinä mielessä tämä liittyy edellä mainittuun käännösvirheeseen. Itsellenikin tämä kritiikki tuli uutena asiana. Ymmärrän kuitenkin sen näkökohdan, ettei asiaan ole ollut tässä yhteydessä mahdollista paneutua, eikä varmaankaan direktiivin laatijoillakaan ole ollut mahdollisuutta avata uudelleen tätä keskustelua. Mahdollisesti tämä asia tulisi selvittää tuonnempana, kun terrorismirikoslainsäädäntöä tarkastellaan kokonaisuutena.

Kouluttautumista koskeva kriminalisointi on alaltaan aikaisempaa laajempi; aikaisempi sääntely perustui kansalliseen harkintaan. Perustuslakivaliokunta korosti tuossa yhteydessä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja sen täsmällisuusvaatimuksen merkitystä, kun rangaistavuus ulotetaan näin etäälle varsinaisesta terrorismirikoksesta tai sen valmistelusta. PeVL 26/2014 vp - HE 18/2014 vp.

Lakivaliokunta korosti vastaavia näkökohtia mietinnössään LaVM 11/2014 vp - HE 18/2014 vp. "Toisaalta pelkkä itseopiskelu ei ole säännöksen perusteella rangaistavaa. Säännöksen laventaminen koskemaan itseopiskelua aiheuttaisi erittäin suuria rajanveto-ongelmia suhteessa informaation vastaanottamisen oikeuteen. Kouluttautuminen on poikkeuksellinen rikostyyppi, ja sen hyväksyttävyyden keskeisiin edellytyksiin kuuluu hallituksen esityksessä (s. 11—14) käsiteltyihin kriminalisointiperiaatteisiin perustuvia rajauksia, joita vastaavia on rangaistussäännöksissä yleensäkin."

Lakivaliokunta täsmensi tuolloin säännöstä lisäämällä siihen vaatimuksen siitä, että erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä kouluttautuminen merkitykseltään tulee rinnastua merkitykseltään muihin rangaistussäännöksessä ehdotettuihin tekotapoihin. Tämä toteutettiin lisäämällä säännökseen ilmaisu "näihin merkitykseltään rinnastuvien". Vaikka direktiivi ei sinänsä tunne tällaista rajoitusehtoa, pidän tärkeänä, että se edelleen säännökseen jätetään.

Kouluttautumisen kriminalisointi itsenäistyy nyt siis koulutuksen antamisesta, mikä oli sen alaa aikaisemmin rajannut. Koska etäisyys varsinaiseen toteutettuun terrorismitekoon kasvaa jo tässä hyvin suureksi, laillisuusperiaatteen täsmällisuusvaatimukset korostuvat. Säännöksessä on kuitenkin kovin hankalaa päästä tämän suurempaan täsmällisyyteen. Vaadittava tarkoitus toki sinänsä rajaa rangaistavuutta. Lakivaliokunta voisi joka tapauksessa korostaa sitä, että säännöstä sovellettaessa täytyy ottaa huomioon jokaisen oikeus saada koulutusta ja ottaa tietoja.

On tärkeää, että perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat tulevat otetuiksi huomioon viimeistään harkittaessa syytteiden nostamista tämän lainkohdan mukaan, mutta toki ne tulisi ottaa huomioon jo rikostutkinnasta ja sen edellyttämistä pakkokeinoista

päätettäessä. Terrorismirikoksissa syyteharkinta on keskitetty valtakunnansyyttäjälle juuri siitä syystä, että perus- ja ihmisoikeusnäkökohdat tulisivat harkinnassa oikein huomioon otetuiksi.

HE:n perusteluissa (s. 102) mainitaan, että kouluttautujan "tulee olla päättänyt, että hän tekee jonkin sellaisen rikoksen. Kyseessä täytyy olla konkreettinen, riittävällä tavalla yksilöity teko. Pelkästään yleinen valmius .. ei ole riittävä." Rikoksen tekemisen tarkoitus ilmenee säännösehdotuksesta, mikä on hyvä asia.

Matkustamisrikokset ovat olleet paljon esillä niin sanotun vierastaistelijaproblematiikan myötä. Myös tältä osin on rangaistavuutta edelleen laajennettava. HE:ssa on avattu asiaa hyvin. Näkisin, että matkustamisrikos on tarpeen ja mahdollista säätää rangaistavaksi siten kuin on esitetty (humanitaarista oikeutta koskevista rajoituksista vielä tuonnempana). Rangaistavuus käsittäisi myös Suomeen suuntautuvan matkustamisen terrorismirikoksen tekemistä varten, mitä pidän asianmukaisena.

Matkustamisen edistämisen kriminalisointi on tässä muodossa uusi. Tämä on ollut yksi lainvalmistelussa hankalista kohdista. Jaan esitöiden kanssa sen käsityksen, että on parempi toteuttaa kriminalisointivelvoite erillisellä, itsenäisellä edistämiskriminalisoinnilla kuin kehitellä tässä tavanomaisesta poikkeavaa sääntelyä rangaistavasta avunannosta.

On sanomattakin selvää, että matkustamisen edistämisen kriminalisoinnissa on kyse hyvin poikkeuksellisesta kriminalisoinnista, jossa ollaan vielä kovin kaukana konkreettisista terroriteoista. Matkustamisen edistämisrikos täyttyy hyvin aikaisessa vaiheessa, koska se ei edellytä, että edistettävää matkustamisrikosta on vielä edes yksilöity.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä arvioinut matkustamisrikoksen säätämistä rangaistavaksi perusoikeuksien näkökulmasta. Vaikuttaisi siltä, että matkustamisrikos sinänsä läpäisi perusoikeustestin. Tähän nähden matkustamisen edistämisrikos on vielä selvästi vaikeammin perusteltavissa, koska yksinkertaisesti teonkuvaus jää väistämättä hyvin avoimeksi, eikä edistetyn matkustamisen edes tarvitse toteutua.

Säännöksen itsenäisyys korostaa sitä, että siihen tulisi saada riittävästi konkretiaa, jotta laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus voi toteutua.

Pohdittuani asiaa uudemman kerran, esittäisin harkittavaksi, että säännökseen lisättäisiin jokin täsmentävä lisävaatimus, kuten esimerkiksi "merkityksellisellä tavalla". Tämä velvoittaisi tuomioistuimet ottamaan lukuun sen merkityksen, joka edistämisellä on kokonaisuuden kannalta ollut. Esimerkkejä tästä voitaisiin antaa esitöissä, ja on jo annettukin (s. 106). Tällainen täsmennys ei olisi sinänsä direktiivin velvoitteiden kannalta liian rajoittava, vaan pikemmin rajoittaisi vastuuta siihen, mitä on tarkoitettu. Ilman tällaista täsmennystä säännös on vaarassa jäädä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta liian avoimeksi. HE s. 106 vastaava täsmentävä ajatus on ilmaistu vaatimuksena, että "rangaistavalta edistämiseltä... edellytettäisiin, että sen voidaan perustellusti olettaa edistävän konkreettisen matkustamisrikoksen tekemistä", mutta tätä vaatimusta ei kuitenkaan ole kirjattu tunnusmerkistöön.

> Ehkä tässä sopii huomauttaa myös siitä, että tällaisten rikosten tutkinnassa ja pakkokeinojen käytössä ollaan helposti hiukan kaltevalla pinnalla, jos rikosepäily perustuu johonkin auttamistoimeen, joka saattaa johtua myös mistä tahansa muusta motiivista. Tällaisten säännösten ongelmat liittyvätkin siihen, että niiden varjolla voidaan kohdistaa toimenpiteitä potentiaalisesti hyvinkin suureen joukkoon henkilöitä, joilla on asian kanssa ehkä vain hyvin epäsuorasti tekemistä. Tässä yhteydessä on myös harkittava, millainen rangaistusasteikko rikostunnusmerkistöön otetaan. Esityksessä on vankeuden enimmäismääränä 1 vuosi vankeutta, mikä sinänsä toteuttaisi suhteellisuutta esimerkiksi matkustamisrikoksessa 2 vuoden maksimiin nähden. Tässä voisi harkita 6 kk:n enimmäismäärääkin, mikä rajaisi pakkokeinojen käyttöä. Kuten HE:stä käy ilmi, asiaa vaikuttaa kuitenkin sekin, että myös tästä rikoksesta täytyy voida luovuttaa rikoksentekijä, mikä nähdäkseni käytännössä estää sen, että rangaistusasteikko voisi olla esitettyä alempi.

Terrorismin rahoittamista koskeva sääntely on sekin hankala kokonaisuus. Lainsäätäjä ei ole halunnut hajoittaa rahoittamiskriminalisointia useaan pykälään eikä sääntely sisällä myöskään mitään törkeysporrastusta. Rahoittamisrikos sisältää siten hyvin

monenlaista rahoittamista, ja ainoan yhteisen rangaistusasteikon enimmäismäärä on hyvin korkea, kahdeksan vuotta vankeutta. Esitöissä on korostettu kuitenkin sitä, että rahoittamisen rangaistavuuden vakavuus tulee suhteuttaa sen rikoksen vakavuuteen, jota rahoitetaan. Tämä siis tarkoittaa sitä, ettei rahoittamista voine pitää vakavampana, kuin itse terrorismirikoksen tekemistä. Tämä tärkeä ajatus olisi mahdollisesti tarpeen toistaa lakivaliokunnan lausunnossa.

Kriminalisointi ilmentää ajatusta, että toisinaan hyvinkin vähäisellä rahamäärällä voidaan ratkaisevasti edistää erittäin vakavankin terroristisen teon toteutumista. Samaan hengenvetoon on sanottava, että käytännössä toki tavanomaista rahankäyttöä ja taloudellisia suhteita on meistä jokaisella. Toistaiseksi säännöksen nojalla ei ole Suomessa tuomittu ketään lainvoimaisesti. HE s. 51 ollaan tietoisia rahoittamisrikoksen problematiikasta ja todetaan, että asiaa eli rangaistusasteikon toimivuutta on syytä seurata. Yhtenä mahdollisuutena olisi säätää erikseen törkeästä tekomuodosta. Siinäkin tapauksessa myös perustekomuoto jäisi varsin ankarasti rangaistavaksi, edellä sanotuista syistä. Myös edellä sanottu suhteuttaminen jossain määrin kuitenkin antaa osviittaa sääntelyn soveltamiseen. Pidän viisaana, että terrorismin rahoittamisen kriminalisointia ei uloteta matkustamisen edistämisrikokseen.

Hallituksen esityksessä on tarkasteltu pakkokeinoista säätämisen edellytyksiä varsin huolellisesti ja päädytty esittämään, että matkustamisen edistämisrikos lisättäisiin televalvonnan perusterikosten joukkoon, vaikka rikoksen rangaistusasteikko ei sinänsä tätä mahdollistaisi. Tätä ratkaisua voinee pitää perusteltuna. Vastaava muutos tehtäisiin myös poliisilakiin.

Pidän ansiokkaana, että hallituksen esityksessä (s. 80-81) nostetaan esille paitsi perusoikeuksien turvaaminen, myös kysymys terroristisia rikoksia koskevan sääntelyn suhteesta kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen. Viime aikojen tapahtumat esimerkiksi Syyriassa ja Irakissa ovat osoittaneet, että ei ole aina yksinkertaista sanoa, tulisiko tiettyä menettelyä arvioida esimerkiksi sotarikoksena tai rikoksena ihmisyyttä vastaan, vaiko pikemmin terrorismirikoksena. On tärkeää, että esitöiden myötä muistutetaan viranomaisia ja tuomioistuimia näistä rajanvedoista.

On myös hyvä, että HE perusteluissa s. 105 vielä korostetaan matkustamisrikoksen soveltuvan myös matkustettaessa alueelle, josta normaalit valtiolliset rakenteet puuttuvat. Matkustaminen sotatoimialueelle ei siis myöskään olisi ilman muuta säännöksen piirissä, jos asiaa ei tule arvioida terrorismirikoslainsäädännön vaan pikemmin sodan oikeussääntöjen näkökulmasta.

On sinänsä hyvä kysymys, tulisiko tämä terrorismirikosten "soveltamisalarajoitus" kuitenkin kirjata jollakin tavalla RL 34a lukuun näkyviin, koska se kuitenkin tulisi ottaa huomioon myös esimerkiksi matkustamisrikosta ja sen edistämistä tarkasteltaessa. Jos joku henkilö haluaa liittyä asevoimiin, jotka ovat sisällissodan osapuolena, ja sitoutuu sodan oikeussääntöjen noudattamiseen, myöskään mitään valmistelutyyppistä terrorismirikossäännöstä ei tulisi tässä yhteydessä soveltaa toimintaa edistäneisiin. Tämä perustelisi asian kirjaamista soveltamisalarajoituksena. Rajoituksen konkreettiseen muotoiluun tarvittaisiin kansainvälisen oikeuden asiantuntemusta. Tällä rajoituksella olisi sekin merkitys, että myöskään terrorismirikosten varalta säädettyjä pakkokeinoja ei tietenkään saisi käyttää, jos toimintaa ei voida arvioida lainkaan RL 34a luvun kannalta.

Havaitsen professori Scheinin muotoilleen ehdotuksen rajoitussäännökseksi hänen lausuessaan oikeusministeriölle työryhmän ehdotuksesta. Säännös kuuluisi seuraavasti:

> "Sen estämättä mitä edellä 1-3 momentissa on säädetty, terroristisessa tarkoituksena tehtyinä rikoksina ei pidetä kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa tarkoitettujen aseellisten joukkojen toimia aseellisen konfliktin aikana siltä osin kuin niiden käyttämät aseelliset tai muut voimatoimet kohdistuvat vastapuolen asevoimiin taikka muihin kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa tarkoitettuihin sotilaallisiin kohteisiin. "

Helsingissä, 12.4.2018



Kimmo Nuotio
rikosoikeuden professori
Helsingin yliopisto