Perustuslakivaliokunnalle

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 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.

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. Perustuslakivaliokunta on arvioinut hyvin moneen otteeseen terrorismirikoslainsäädännölle asetettavia vaatimuksia. Täsmällisyyttä koskevien vaatimusten on katsottu olevan erityisen korostuneita (mm. PeVL 56/2016 vp, s. 6), minkä vuoksi kansallista sääntelyä tulisi yksinkertaistaa. HE:n s. 108-116 käsitellään varsin seikkaperäisesti keskeisimpiä ehdotettuja rikossäännösten muutoksia myös perustuslain näkökulmasta ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aiemmat kannanotot.

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. Suurin osa näistä muutoksista on sinänsä kohtalaisen vähäisiä 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 hyvin tietoisia perus- ja ihmisoikeuksien asettamista reunaehdoista ja pyritty muotoilemaan ehdotukset nämä 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.

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. Velvoitteiden perustuminen kansainväliseen oikeuteen/EU-velvoitteisiin kaventaa kansallista liikkumavaraa, mutta kansalliset lainsäädäntötoimet tulee kuitenkin toteuttaa perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Nyt käsillä olevassa esityksessä keskeisimmät kohdat koskevat laillisuusperiaatteen vaatimuksia eräiden kansallisten rikostunnusmerkistöjen muotoilussa samoin kuin terrorismin määritelmän tiettyä muutosta sekä terrorismirikosten suhdetta kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen.

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.

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 tulee käytännössä harvoin sovellettavaksi.

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. 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.

> Tässä on ongelmana se, että direktiivi ja sen korvaama puitepäätös ovat sisältäneet tällaisia elementtejä, joten ongelma ei ole yksinomaan kansallisessa lainsäädännössä, vaan myös EU-oikeuden tasolla. Asiaa tulisi mahdollisesti selvittää tuonnempana, kuten lausunnossani esitän. HE 188/2002 sisältää perusteluita siitä, miten vuoden 2002 puitepäätökseen otettua terroristisen tarkoituksen määritelmää tulee tulkita. Tekstissä mainitaan mm. seuraavaa:
>
> 'Puitepäätöksen johdannosta ilmenevä puitepäätöksen tarkoitus ja erikseen hyväksytty lausuma osoittavat, että puitepäätöksen tarkoituksena on suojata oikeusvaltiollista ja demokraattista yhteiskuntaa.'

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. Perustuslakivaliokunta korostanee edelleen sitä, että säännöstä sovellettaessa täytyy ottaa huomioon jokaisen oikeus saada koulutusta ja ottaa vastaan 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. Rangaistavuus käsittäisi myös Suomeen suuntautuvan matkustamisen terrorismirikoksen tekemistä varten, mitä pidän asianmukaisena.

Matkustamisen edistämisen kriminalisointi on tässä muodossa uusi. Tämä on ollut yksi hankalimmista kohdista lainvalmistelussa. Jaan sen esitöistä ilmenevän näkemyksen, 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. Toisaalta voi myös kuvitella tilanteen, jossa matkustamisen edistämisrikoksen yhteys toisessa maassa toteutettavaan terrorismirikokseen on hyvinkin läheinen.

Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä arvioinut matkustamisrikoksen säätämistä rangaistavaksi perusoikeuksien näkökulmasta. Vaikuttaisi siltä, että matkustamisrikos sinänsä läpäisi perusoikeustestin. Tähän nähden matkustamisen edistämisrikos on vielä edellistäkin vaikeammin perusteltavissa, koska 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.

Laillisuusperiaatteen toteuttamiseksi säännökseen olisi tarpeen lisätä jokin täsmentävä lisävaatimus, kuten esimerkiksi "olennaisella 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.

Ehdotankin, että lisätään ehdotettuun RL 34a:5c säännöksen 1 momenttiin lisävaatimuksena se, että neuvojen, toimien ja muiden tapojen tulee olla *olennaisia.*

Säännös kuuluisi siten seuraavasti:

> Joka edistääkseen 5 b §:n 1 momentissa tarkoitetun rikoksen tekemistä *olennaisin* neuvoin, toimin tai muilla tavoin auttaa toista, on tuomittava terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisestä sakkoon tai vankeuteen enintään yhdeksi vuodeksi.

Vaikka direktiivin 10 artikla on kirjoitettu varsin velvoittavaan muotoon ("on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että...), näkisin, että näinkin muotoiltuna säännös

toteuttaisi artiklan tavoitteen. Eräät asiantuntijat ovat esittäneet, että säännöksessä tulisi edellyttää konkreettista vaaraa edistettävän matkustamisrikoksen täyttymisestä. Tämä ratkaisu olisi sinänsä mahdollinen, mutta arvioni mukaan artikla ei jätä kansalliselle lainsäätäjälle niin suurta liikkumavaraa.

> Kiinnitän huomiota myös siihen, 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. Direktiivin 19 artiklassa on määräykset tuomiovallasta ja syytteeseenpanosta, ja 20 artiklassa vastaavasti tutkintakeinoista.

RL 34a luvun rikosten varalta on säädetty siitä, että viranomaiset voivat jäädyttää epäillyn henkilön varat. Tällainen mahdollisuus on täysin poikkeuksellinen. Jäädyttämismahdollisuus perustelee osaltaan sitä, että RL 34a lukuun ei tulisi sisällyttää sellaisia rikostunnusmerkistöjä, joiden avoimuuden vuoksi epäiltyjä on vaarassa joutua kevein perustein tällaisten toimien kohteeksi. Tarvittaessa tulisi huolehtia siitä, että mahdollisuus varojen jäädytykseen *suljetaan pois lisäämällä erityislakiin tästä lainkohta* (Lakiin varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi). Velvoite jäädyttämiseen perustuu sinänsä YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 1373/2001, kuten laista ilmenee. Näkisin, ettei tuo päätöslauselma sinänsä muodosta estettä olla soveltamatta varojen jäädytystä matkustamisen edistämisrikokseen. Direktiivin 20 artiklan 2 kappale käsittelee jäsenvaltioiden toimenpiteitä sen varmistamiseksi, että jäädyttämistoimenpiteisiin ryhdytään. On jossain määrin avoin kysymys, sallisiko artikla sen, ettei matkustamisen edistämiseen liitettäisi jäädyttämismahdollisuutta. Jäädyttämisestä päättää Keskusrikospoliisi.

Terrorismin rahoittamista koskeva sääntely on sekin hankala kokonaisuus. Lainsäätäjä ei ole halunnut hajottaa 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 voitane pitää vakavampana kuin itse terrorismirikoksen tekemistä. Tämä tärkeä ajatus olisi mahdollisesti tarpeen

toistaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Tällä periaatteella varmistetaan rangaistusten suhteellisuutta.

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 jotakin 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. Toisaalta kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ala on kohtalaisen rajattu, eikä aseelliseen konfliktiin liittymättömiä osapuolten toimia arvioida sen mukaan.

Kysymys terrorismirikosoikeuden suhteesta kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen ja sen loukkauksiin on jossain määrin hankala. Silloin, kun kansainvälinen humanitaarinen oikeus soveltuu ja toimitaan sen mukaan laillisesti, terrorismirikoksia ei tulisi tähän menettelyyn soveltaa. Esimerkiksi joukkojen kuljettaminen rintamalle on mainittu tästä esimerkkinä. Jos menettelyyn

sovelletaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta ja sitä rikotaan rangaistavalla tavalla, kyse on vähintään ensisijaisesti sotarikoksista ja rikoksista ihmisyyttä vastaan.

Terrorismipuitepäätöksen (2002/475/YOS) johdantokappaleessa 11 asia ilmaistiin seuraavasti:

> Tällä puitepäätöksellä ei säädellä kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa määriteltyjä asevoimien toimia aseellisen selkkauksen aikana, sillä niihin sovelletaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta, eikä valtion asevoimien toimia silloin kun ne suorittavat virallisia tehtäviään, sikäli kuin niihin sovelletaan kansainvälisen oikeuden muita sääntöjä.

Sanottu muotoilu oli varsin viisas, sillä se osoitti selvästi, ettei puitepäätöksen velvoitteita kansallisesti implementoivia säännöksiä ole aiheellista soveltaa päällekkäin kansainvälisen humanitaarisen oikeuden sääntöjen kanssa. On mahdollista, että kysymys terrorismirikosten ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden suhteesta on tullut jossain määrin hankalammaksi terrorismin viimeaikaisen kehityksen myötä.

Ymmärtääkseni kansainvälinen oikeus ei siis sinänsä ehdottomasti kiellä sitä, että kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkausta pidettäisiin terrorismirikoksena. Eräät siviiliväestöön aseellisen konfliktin aikana kohdistetut terrorin muodot tunnustetaan vakiintuneesti kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksiksi. Tässä mielessä on oikein sanoa, että myös kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksina voidaan rangaista tiettyjä terroritoimia. Varsinaista tarvetta soveltaa näihin tilanteisiin terrorismirikosdirektiivin tarkoittamia rikossäännöksiä ei kuitenkaan ole.

Direktiivin johdantolauseesta 37 käy ilmi, että tarkoitus ei ole ollut muuttaa jäsenvaltioilla kansainvälisen oikeuden mukaan olevia vastuita. Samassa johdantolauseessa mainitaan myös siitä, ettei direktiivillä säännellä kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa määriteltyjen aseellisten joukkojen toimia aseellisen selkkauksen aikana. Johdantolauseessa 38 mainitaan vielä siitä, ettei humanitaarinen apu kuulu direktiivin soveltamisalaan. Aihetta on käsitelty HE:ssä s. 80-81.

Pitäisin edellä sanotun perusteella riittävän selvänä, ettei Suomessa ole kansallisesti tarvetta varmistaa sitä, että jokin siviiliväestöä terrorisoiva menettely, joka on kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkauksena rangaistava sotarikoksena tai rikoksena ihmisyyttä vastaan, tulisi voida syyttää ja tuomita myös direktiivin tarkoittamana, meillä RL 34a luvun terrorismirikoksena. Jos on epäselvyyttä sen suhteen, kumman säännöstön valossa menettelyä tulisi arvioida, syyttäjä voinee vaatia rangaistusta kahden vaihtoehtoisen syytteen perusteella. Tarkoitus ei

ole, että rajankäynti tehtäisiin liian joustamattomaksi, koska tämä voisi johtaa vääränlaiseen rankaisemattomuuteen. Olisi kuitenkin tärkeää, että rikokset tunnistettaisiin oikealla tavalla ja että viranomaismenettelyissä edettäisiin sen mukaan.

Tulkitsisin, että EUTI:n oikeuskäytännössä jäädyttämistoimet on asetettu eri asemaan kuin rikosoikeudellisen vastuun toteuttaminen. Jäädyttämistä on EU:ssa toteutettu ennaltaehkäisevänä toimena pelkän terrorismilistauksen keinoin ilman, että järjestön tai ryhmittymän edustajia on varsinaisesti asetettu unionissa rikosvastuuseen teoistaan. Tämän vuoksi jäädyttämispäätöksessä ei samalla tavalla ole tarpeen tai mahdollista ottaa huomioon kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tarkoittamia rajoitusperusteita. Ks. esim. EUTI 16.10.2014, Yhdistetyt asiat T-208/11 and T-508/11, kappaleet 80-83; ja vielä nimenomaisemmin, EUTI 14.3.2017 – Asia C-158/14.

Entä tulisiko tämä terrorismirikosten "soveltamisalarajoitus" suhteessa kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen kirjata jollakin tavalla RL 34a lukuun näkyviin. Minusta olisi hyvin perusteltavissa, että tällainen rajaus tehtäisiin rikossäännöksen tasolla, koska näin varmistetaan, ettei direktiivin toimeenpanemiseksi annettuja kansallisia säännöksiä sovelleta laajemmin kuin mitä direktiivi edellyttää.

Jos joku henkilö aikoo liittyä asevoimiin, jotka ovat sisällissodan osapuolena, ja sitoutuu sodan oikeussääntöjen noudattamiseen, myöskään mitään valmistelutyyppistä terrorismirikossäännöstä ei tulisi tässä yhteydessä soveltaa. Tällä rajoituksella olisi sekin merkitys, ettei terrorismirikosten varalta säädettyjä pakkokeinoja saisi käyttää, jos toimintaa ei voida arvioida lainkaan RL 34a luvun kannalta.

Professori Scheinin muotoili ehdotuksen rajoitussäännökseksi hänen lausuessaan oikeusministeriölle työryhmän ehdotuksesta. Pidän tuota säännösehdotusta hyvänä lähtökohtana. Sitä tulisi kuitenkin vielä täydentää sillä näkökohdalla, ettei aseellisen selkkauksen osapuolen lainmukaista toimintaa pidetä terroristisena rikoksena. Olisi epäjohdonmukaista, jos sodan oikeussääntöjen mukainen ja sen vastainenkin tappaminen sulkeutuisivat pois terrorismirikosten soveltamisalan piiristä, mutta esimerkiksi sotilasajoneuvon tavanomainen kuljettaminen alueella voisi tuoda vastuun terrorismirikoksesta.

Aseellisissa toimissa, jotka kohdistetaan muihin kuin siviileihin, voidaan toki myös rikkoa kansainvälistä humanitaarista oikeutta esimerkiksi käyttämällä kiellettyjä aseita tai käyttämällä petollisesti suojamerkkiä. Ei ole tarvetta katsoa, että tällaisiin menettelyihin tulisi soveltaa terrorismirikoksia koskevaa säännöstä.

Olisi hyvä, että samalla rajattaisiin kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tunteman järjestön antama humanitaarinen apu nimenomaisesti terrorismirikosten soveltamisalan ulkopuolelle. Tässä olisi aiheellista käyttää laajempaa termiä 'humanitaarinen toiminta', koska avustaminen on vain yksi osa humanitaaristen järjestöjen toimintaa. Todellisuudessa näiden järjestöjen toiminta on rankaisematonta jo sen vuoksi, että terroristinen tarkoitus puuttuu. Perustelisin säännöstä myös sillä, että terroristisetkin järjestöt voivat harjoittaa humanitaarista toimintaa. Jollei tämä järjestö ole kansainvälisen oikeuden tunnustama, rajaussäännöstä ei sovelleta.

Ehdottamani säännös kuuluisi seuraavasti (RL 6:3.4):

> "Sen estämättä mitä edellä 1-3 momentissa on säädetty, terroristisessa tarkoituksena tehtyinä rikoksina ei pidetä kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa tarkoitettujen asevoimien toimia aseellisen selkkauksen aikana siltä osin kuin niiden käyttämät aseelliset tai muut voimatoimet kohdistuvat vastapuolen asevoimiin taikka muihin kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa tarkoitettuihin sotilaallisiin kohteisiin. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyinä rikoksina ei pidetä sellaisia toimia, joihin muuten sovelletaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta ja jotka eivät riko sitä vastaan. Terroristisessa tarkoituksessa tehtynä rikoksena ei pidetä kansainvälisessä oikeudessa tunnustetun humanitaarisen avun järjestön humanitaarista toimintaa."

Helsingissä, 31.5.2018

Kimmo Nuotio

rikosoikeuden professori

Helsingin yliopisto