OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Janne Kanerva

28.8.2018

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS LAEIKSI RIKOSLAIN, PAKKOKEINOLAIN 10 LUVUN JA POLIISILAIN 5 LUVUN MUUTTAMISESTA (HE 30/2018 vp)

Oikeusministeriö toteaa lakivaliokunnalle annettujen lausuntojen johdosta vastineenaan kunnioittavasti seuraavan asiassa, joka koskee lainsäädäntömuutoksia, joita ehdotetaan tehtäviksi terrorismin torjumisesta sekä neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta sekä neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/541 (”direktiivi”) kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä:

1. Yleistä

Huomattava osa lakivaliokunnalle annetuista lausunnoista on hallituksen esitystä ja sen lainsäädäntöehdotuksia tukevia. Muissakin lausunnoissa on kiinnitetty huomiota vain eräisiin kysymyksiin, joista keskeisimmät koskevat rangaistavuuden alan laajentamista itsekouluttautumiseen terrorismirikoksen tekemistä varten, terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen (”matkustamisrikoksen edistämisrikos”) säätämistä rangaistavaksi sekä tarvetta säätää terrorismirikosten ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden rajanvedosta.

Perustuslakivaliokunta on rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen nojautuen lausunnossaan (PeVL 20/2018 vp) katsonut, että on syytä täsmentää kouluttautumiskriminalisointia ja että direktiivin sallimissa rajoissa tulee täsmentää matkustamisrikoksen edistämisrikosta koskevaa ehdotettua sääntelyä.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

2. Terrorismin määritelmä

Amnesty International Suomen osasto toteaa, että laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallisena voidaan pitää kansainvälisesti sovitun terrorismia koskevan määritelmän puuttumista. Lausunnon mukaan rikoslain (39/1889) 34 a luvun 1 §:stä ja 6 §:stä koostuva määritelmä terrorismista on liian epätarkka ja laaja.

Professori Kimmo Nuotio on esittänyt harkittavaksi terroristisen tarkoituksen määritelmän supistamista niin, että rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentista poistetaan 3 ja 4 kohta. Toisaalta hänen mukaansa asiaa tulisi mahdollisesti selvittää vasta tuonnempana.

Suomen Asianajajaliitto toteaa professori Nuotioon viitaten, että myöhemmässä vaiheessa, kun terrorismilainsäädäntöä toivottavasti harkitaan kokonaisuutena uudistettavaksi, tulisi pohtia määritelmäkohtien 3 ja 4 poistamista.

Oikeusministeriön kanta: Kuten Amnesty International Suomen osaston lausunnossa todetaan, yleismaailmallista terrorismin (terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen) ja terroristisen tarkoituksen määritelmää ei ole. Ei ole myöskään objektiivisesti todettavissa, että jokin kansainvälisissä yhteyksissä todetuista erilaisista määritelmistä olisi toista perustellumpi tai muuten parempi. Amnesty International Suomen osasto ei myöskään tee ehdotusta viittaamiensa pykälien tarkentamiseksi tältä osin.

Huomattava on erityisesti se, että nyt on kysymys sellaisen kansainvälisen velvoitteen täytäntöönpanosta, jonka osalta kansallista harkinnanvaraa ei ole. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskeva rikoslain 34 a luvun 1 § perustuu pääosin jo vuoden 2002 puitepäätökseen, nyt siihen ehdotetaan tehtäviksi direktiivin 3 artiklan 1 kohdasta aiheutuvat muutokset. Samaan kohtaan perustuen ehdotetaan säädettäväksi uutena rikoksena rangaistavaksi terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos. Rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentissa olevaa, niin ikään jo puitepäätökseen perustuvaa terroristisen tarkoituksen määritelmää ei tässä yhteydessä ehdoteta muutettavaksi. Professori Nuotio ja Suomen Asianajajaliittokaan eivät edellytä, että terroristisen tarkoituksen määritelmä otettaisiin tarkasteluun nimenomaan tässä yhteydessä.

Todetut seikat huomioon ottaen oikeusministeriö katsoo, että kyseiset lausunnot eivät anna aihetta muutoksiin.

3. Terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset (rikoslain 34 a luvun 1 §)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että pykälän 1 momentin alussa sana ”valtiolle” ehdotetaan muutettavaksi ”maalle”. Ehdo-

tettua muutosta pidetään lausunnossa ongelmallisena lähinnä ”maan” käsitteen epäselvyyden vuoksi ja katsotaan, että terroristisen tarkoituksen eri ulottuvuudet tulevat riittävän kattavasti huomioon otetuiksi jo ”valtion” käsitteen kautta.

Oikeusministeriön kanta: Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian näkemys esitettiin jo työryhmän mietinnön lausuntopalautteessa, minkä vuoksi ehdotetun muutoksen perusteltavuus vielä uudelleen harkittiin jatkovalmistelussa. Muutoksen tarpeellisuuden ja sen sisällön osalta viitataan hallituksen esityksen sivuilla 19, 20 ja 99 todettuun. Lainmuutoksella halutaan varmistaa se, että rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin alussa olevaa vahinkoedellytystä ei tulkita liian suppeasti, vaan että terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen liittyvää vahinkoa voi olla kaikki rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentissa säännellyn terroristisen tarkoituksen eri ilmenemismuotoihin liittyvä vahinko. Jos rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin alussa säilytettäisiin vaatimus siitä, että teon on oltava omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa valtiolle, vaarana on se, että terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen tekojen ulkopuolelle jäävät teot, joiden aiheuttama vahinko ilmenee väestön keskuudessa aiheutettuna vakavana pelkona.

Hallituksen esityksessäkin todetun (s. 19) mukaisesti ”maa” on sinällään oikeudellisena käsitteenä ”valtiota” epäselvempi. Tätä ei voida kuitenkaan pitää ongelmana ottaen huomioon ehdotetun muutoksen tausta ja ennen kaikkea se, mihin muutoksella edellä todetun mukaisesti pyritään. Työryhmämietinnön lausuntokierroksella ja lakivaliokunnassa tapahtuneessa asiantuntijakuulemisessa muut ehdotetusta muutoksesta lausuneet kuin eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ovat pitäneet sitä perusteltuna ja lainsäädäntöä selventävänä.

Todetut seikat huomioon ottaen oikeusministeriö katsoo, että eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunto ei anna aihetta muutoksiin.

4. Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten (rikoslain 34 a luvun 4 b §)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että itsekouluttautuminen voi tapahtua osana laillista toimintaa, jopa lakiin perustuvan velvollisuuden täyttämisen yhteydessä (varusmiespalvelus). Lausunnon mukaan pohdittavaksi voi tulla myös katumisen ja suunnitelmien muuttumisen merkitys.

Suomen Asianajajaliitto toteaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja etenkin täsmällisyysvaatimuksen kannalta olevan perin ongelmallista, että täysin normaali, jopa kansalaisuusvelvollisuuksiin kuuluva toiminta kuten asevelvollisuuden suorittaminen tai siihen valmistautuminen, voi tulla esitetyn muutoksen johdosta rangaistavaksi. Sama koskee vaikkapa autokoulun käymistä. Liiton lisälausunnossa viitataan Ranskan perustuslakituomioistuimen ratkaisuun, jossa perustuslakituomioistuin on todennut ns. itseopiskelua koskevan kriminalisoinnin Ranskan perustuslain vastaiseksi.

Amnesty International Suomen osasto katsoo, että teko on hyvin etäällä itse pääteosta. Käytännössä tahallisuuden selvittäminen voi olla haasteellista. Lausunnossa lisäksi todetaan Ranskan perustuslakituomioistuimen todenneen Ranskan vastaavan lainsäädännön perustuslain vastaiseksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotettu kriminalisointi muodostuu soveltamisalaltaan laajaksi, eikä se siten ole täysin ongelmaton rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimusten kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan sen viittaamat säännöksessä mainitut seikat ovat rangaistavuuden alaa siinä määrin rajaavia, ettei ehdotus muodostu laillisuusperiaatteen vastaiseksi. Perustuslain 8 §:ssä säädetystä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä kouluttautumiskriminalisointia on kuitenkin syytä täsmentää esimerkiksi siten, että sen soveltamisala kytketään terroristista rikosta koskevaan vaaraedellytykseen taikka vakavuudeltaan terroristisen teon vaaraa selvästi osoittavaan kouluttautumiseen.

Oikeusministeriön kanta: Lausunnoissa siis nostetaan esiin kysymyksiä, jotka liittyvät siihen, mitä kaikkia tekoja tulisi saattaa itsekouluttautumisen rangaistavuuden piiriin, tahallisuuden selvittämisen haasteisiin, katumisen ja suunnitelmien muuttumisen merkitykseen sekä Ranskan perustuslakineuvoston erääseen ratkaisuun. Perustuslakivaliokunnan huomautus liittyy tarpeeseen täsmentää ehdotettua säännöstä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvista syistä.

Terrorismirikosten tekemiseen tähtäävä itsekouluttautuminen toteutetaan käytännössä laillisena toimintana tai osana laillista toimintaa. Rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä ei säädetä nykyisinkään kouluttautumisen tavoista, vaan siinä kuvataan, minkälaisten tietojen ja taitojen hankkimiseen rangaistavan kouluttautumisen on kohdistuttava. Näin siitäkin huolimatta, että myös toisen henkilön antaman koulutuksen kautta tapahtuva kouluttautuminen voi toteutua hyvin monilla tavoilla, minkä ei kuitenkaan katsottu pykälän säätämisvaiheessa edellyttävän kouluttautumistapojen tarkempaa sääntelemistä tai rajaamista rangaistussäännöksessä.

Rikoslain 34 a luvun 4 b §:n voi jo nykyisin katsoa kattavan esimerkiksi sellaisen toiminnan, jossa koulutuksen antajaksi katsottava henkilö ohjaa toisen henkilön eli koulutuksen ottajan hankkimaan tietoja tietyiltä verkkosivustoilta. Pykälän nykyisen sanamuodon piiriin menevät myös sellaiset tapaukset, joissa henkilö asepalveluksen suorittamisen yhteydessä hankkii räjähteisiin tai ampuma-aseisiin liittyviä tietoja tai taitoja tarkoituksin toteuttaa niiden avulla terrorismirikos, kunhan armeijassa koulutusta antava ja samalla rikoslain 34 a luvun 4 a §:ssä tarkoitettuun rikokseen syyllistyvä henkilö on ”juonessa mukana” eli tietoinen kouluttautujan tarkoituksesta. Kouluttautujan kannalta rikosoikeudellisesti vähemmän merkityksellisenä tai jopa merkityksettömänä ei voida pitää sitä, että hän tehdäkseen terrorismirikoksen käyttää toista henkilöä kouluttautumistilanteen luonteesta tietämättömänä tahdottamana välikappaleena. Myös toiselta henkilöltä

saatava terroristinen koulutus voi toteutua hyvin monenlaisina koulutustilanteina, joista teon tarkoitus ei välttämättä millään tavoin ilmene ulospäin ilman koulutuksenantamistilanteen taustasta olevia täydentäviä tietoja ja kaikkien käytettävissä olevien tietojen kokonaisarviointia.

Kouluttautumistapojen tyhjentävä kuvaaminen rangaistussäännöksessä ei ole mahdollista, joiltakin osin avoimiksi jäävät kuvaamiset olisivat puolestaan perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesta tarkkarajaisuusnäkökulmasta ongelmallisia. Rikoslain 34 a luvun 4 b §:n soveltamisalaa ehdotettujen muutosten jälkeen on asianmukaisella tavalla selostettu pykälän perusteluissa (s. 102 ja 103) hyödyntäen pykälän säätämisen yhteydessä käytettyjä, myös rangaistavaan itsekouluttautumiseen soveltuvia perusteluita. Niissä todettuun kuuluu muun ohessa se, että kouluttautujan tulee olla päättänyt, että hän tekee kouluttautumisen tarkoituksena olevan rikoksen, jonka täytyy olla konkreettinen ja riittävällä tavalla yksilöity teko. Erityisesti on syytä korostaa sitä, että direktiivin 8 artiklaan liittyvään johdantokappaleeseen 11 perustuen tekijän tahallisuutta ja tarkoitusta ei voitaisi käytännössä päätellä pelkästään jostakin yksittäisestä seikasta (esimerkiksi useampikin käynti tietyillä sivustoilla taikka aineiston tallentaminen tai tulostaminen sivustoilta), vaan kysymys olisi kaikkien epäillyn kouluttautumisrikoksen tutkinnassa ja myöhemmässä rikosprosessuaalisessa käsittelyssä ilmenneiden seikkojen kokonaisarvioinnista.

Rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä jo nyt säädetään rangaistavaksi tiettyjen räjähteisiin, aseisiin ja aineisiin liittyvien valmistus- tai käyttötekojen lisäksi kouluttautuminen näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä. Ilmaisusta ”näihin merkitykseltään rinnastuvien” ei ehdoteta luovuttavaksi, koska direktiivin 8 artiklan voi katsoa sallivan sen mukana pitämisen. Hallituksen esityksessä (s. 103) on pykälän säätämisen yhteydessä todettu (HE 18/2014 vp) toistaen todettu se, mitä ilmaisulla tarkoitetaan. Aikaisemman hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että mainittu ilmaisu pitää esimerkiksi sisällään yleisen liikenteen tai ydinvoimalan ohjausjärjestelmiin puuttumisen mahdollistavien tietokonejärjestelmiä tai -ohjelmia koskevien erityisten tietoteknisten taitojen opettelun sekä terrori-iskussa käytettävän erityisen välineen kuten lentokoneen ohjaamisen opettelun. Perusteluista ilmenee, että ”näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien ja tekniikoiden” osalta rima on korkealla. Todettu ei tarkoita sitä, etteikö terroristisessa tarkoituksessa tehtyä rikosta (terrori-iskua) sinällään voida lopulta tehdä hyvin monin tavoin ja ilman erityistä kouluttautumista, esimerkiksi autolla väkijoukkoon ajamalla, jos teon terroristinen tarkoitus voidaan näyttää toteen.

Kouluttautumisrikoksen tunnusmerkistöä sekä pykälän soveltamisalaa ja perusteluita arvioitaessa tärkeässä asemassa on se, miten rangaistussäännöksiä käytännössä soveltava henkilö asian näkee. Helsingin käräjäoikeuden lakivaliokunnalle antaman lausunnon laatinut käräjätuomari Maritta

Pakarinen on lausunnossaan todennut, että lakia soveltava tuomioistuin ja syyttäjä saavat tavanomaiseen tapaan tulkinta-apua lain esitöistä sekä direktiivin 8 artiklasta ja johdantokappaleesta 11. Lausunnon mukaan käräjäoikeus ei usko, että lain myöhemmässä soveltamisessa tullaan kohtaamaan merkittäviä ongelmia, vaikka ehdotetussa pykälässä ei lueteltaisi rangaistavan itsekouluttautumisen tapoja. Käräjäoikeus ei katso, että tunnusmerkistö olisi epäselvä.

Jo yksimielisen mietinnön antaneessa työryhmässä jäsenenä ollut professori Kimmo Nuotio on puolestaan lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa todennut, että säännöksessä on hankalaa päästä ehdotettua suurempaan täsmällisyyteen. Vaadittava tarkoitus rajaa rangaistavuutta.

Rangaistavuuden ulottuuden ja rangaistusäännöksen tarkkarajaisuuden arviointiin liittyen on erityisesti syytä korostaa sitä, että niin rikoslain 34 a luvun 4 b §:n sanamuodon kuin sen perustelujenkin (HE 18/2014 vp ja nyt käsiteltävä esitys) mukaan on selvää, että rangaistaviksi eivät pykälän mukaan sen muuttamisen jälkeenkään voi tulla pelkät vierailut tietynsisältöisillä sivustoilla. Lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissa viitatun mukaisesti Ranskan perustuslakineuvosto (Conseil Constitutionnel) on kahdessa ratkaisussaan ja viimeksi vuoden 2017 ratkaisussa nro 682 todennut maan perustuslain vastaiseksi sellaisen toiminnan rangaistavaksi säätämisen. Kyseinen ratkaisu koskee Ranskan rikoslain artiklaa 421-2-5-2, jossa on säädetty rangaistavaksi sellaisten sivujen selaaminen tai sellaisilla sivuilla muuten käyminen, joissa provosoivasti puhutaan terrorismirikosten tekemisen puolesta tai puolustetaan niitä. Rikoslain 34 a luvun 4 b § myös itsekouluttautumisen rangaistavaksi säätämisen jälkeen koskisi tapauksia, joissa henkilö terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa hankkii tiettyjä tietoja tai taitoja. Kysymys on siis toisenlaisesta sääntelystä kuin Ranskan perustuslakineuvoston ratkaisuissa.

Itsekouluttautumistapausten selville saamiseen ja kouluttautumistarkoituksen toteen näyttämiseen voi olettaa liittyvän haasteita. Tämän vuoksi on aihetta korostaa sitä, että rikosprosessuaalisen järjestelmän on toimittava niin, että ketään ei päädy liian kevyin perustein epäillyn ja tai syytetyn asemaan.

Viimeksi mainittuun näkökohtaan on aihetta kiinnittää huomiota ja on myös kiinnitetty huomiota hallituksen esityksessä, jossa nimenomaan tämän rikoksen kohdalla kiinnitetään huomiota (s. 103) epäiltyjen ja syytettyjen prosessuaalisiin oikeuksiin rikosoikeudellisissa menettelyissä sekä esitutkintaviranomaisten toimintaa ohjaaviin esitutkintalain (805/2011) 4 luvun esitutkintaperiaatteisiin (muiden ohessa syyttömyysolettama). Myös terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen osalta pätevät samat esitutkintaa, syyttämistä ja tuomitsemista koskevat kynnykset kuin muiden rikosten kohdalla. Lisäksi esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 2

momentti edellyttää, että esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvitettävä esitutkinnan aloittamisen edellytysten olemassaolo niin, että ketään ei aiheettomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan.

Syyteharkintaan liittyvän oikeudellisen harkinnan tasoa on turvaamassa se, että terrorismirikosten ja myös terrorismirikosten tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen osalta syytteen nostamisesta päättää rikoslain 34 a luvun 7 §:n nojalla valtakunnansyyttäjä. Jo terrorismirikosten tutkintavaiheessa syyttäjä osallistuu aktiivisesti tutkinnan ohjaamiseen esitutkintalain 5 luvussa tarkoitetun esitutkintayhteistyön puitteissa.

Vaikka rikoslain 34 a luvussa on pitkään ja vuosien mittaan enenevästi säädetty rangaistaviksi lukuisia terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä edistäviä rikoksia, oikeuskäytännöstä ei rikosasioiden lukumäärien tai asioiden lopputulosten perusteella ole tehtävissä sellaista johtopäätöstä, että rikosprosessiin päätyisi tehdyiksi epäiltyjä terrorismirikoksia liian kevein perustein. Johtopäätös on asioiden vähälukuisuuden perusteella pikemminkin päinvastainen. Nämä epäiltyjen ja syytettyjen oikeusturvaan ja oikeuksien turvaamiseen liittyvät näkökohdat ovat merkityksellisiä myös rikoslain 34 a luvun uudessa 5 c §:ssä rangaistavaksi ehdotetun matkustamisrikoksen edistämisrikoksen osalta.

Muiden terrorismirikosten tapaan myös itsekouluttautumisen osalta rikosprosessiin päätyminen ja rikosvastuun toteutuminen edellyttäisivät sitä, että terrorismirikoksen tekemisen tarkoitus voidaan osoittaa kunkin rikosprosessin vaiheen edellyttämällä tavalla. Tämän tarkoituksen osoittamisen kannalta tärkeässä asemassa ovat pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun salaiset pakkokeinot, jotka ovat pitkälti käytettävissä myös rikoslain 34 a luvun 4 b §:n mukaisen teon tutkinnassa ja salaisina tiedonhankintakeinoina poliisilain (872/2011) 5 luvun säännösten mukaan myös sen estämisessä. Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 103), salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöä harkittaessa on otettava huomioon kunkin pakkokeinon käytön laissa säädetyt edellytykset ja erityisesti suhteellisuusperiaatteeseen liittyen epäillyn konkreettisen kouluttautumisrikoksen vakavuus. Nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ei ehdoteta laajennuksia kouluttautumisrikoksen estämisessä ja selvittämisessä käytettäviin toimivaltuuksiin.

Mitä tulee katumiseen ja suunnitelmien muuttumisen merkitykseen, on aihetta viitata siihen, mitä on todettu rikoslain 34 a luvun 4 b §:n säätämisen yhteydessä (HE 18/2014 vp, s. 27/II ja 28/I). Kouluttautumisrikoksen tunnusmerkistö toteutuu, kun henkilö on ryhtynyt ottamaan säännöksessä tarkoitettua koulutusta siinä mainitussa tarkoituksessa. Kouluttautuminen on rikos, joka yleensä täyttyy melko pian sen jälkeen, kun tunnusmerkistön mukaista koulutusta ryhdytään ottamaan kyseisessä tarkoituksessa. Edellytyksenä rangaistavuudelle ei ole, että henkilö saavuttaa tietyn osaamisen

tai tietyt valmiudet. Hankitun koulutuksen laatu ja määrä otetaan huomioon rangaistuksen määräämisessä. Jos konkreettinen kouluttautumisrikos arvioidaan vaarallisuudeltaan vähäiseksi, rikoslain 34 a luvun 4 b § mahdollistaa myös sakkorangaistuksen määräämisen.

Terrorismirikoksiin ja myös kouluttautumiseen terrorismirikoksen tekemistä varten soveltuvat rikoslain 6 luvun säännökset rangaistuksen määräämisestä. Niiden mukaan rangaistuksen lieventämisperusteisiin kuuluvat muiden ohessa tekijän pyrkimys estää tai poistaa rikoksensa vaikutuksia ja hänen pyrkimyksensä edistää rikoksensa selvittämistä (rikoslain 6 luvun 6 §:n 3 kohta). Vastaavilla perusteilla tuomioistuin voi myös jättää rangaistuksen tuomitsematta, sama koskee myös kokonaisuutena arvostellen vähäisiä tekoja (rikoslain 6 luvun 12 §:n 1 ja 4 kohta). Rikoslain 34 a luvun 4 b §:n mukaan yritys ei ole rangaistava, joten rikoslain 5 luvun 2 §:n säännökset yrityksestä luopumisesta ja tehokkaasta katumisesta eivät voi tulla sovellettaviksi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on siis todennut ehdotetun säännöksen osalta, että se ei ole täysin ongelmaton rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimusten kannalta mutta että säännöksessä olevien rangaistavuuden rajausten vuoksi se ei muodostu laillisuusperiaatteen vastaiseksi. Tämä on otettava huomioon arvioitaessa valiokunnan näkemystä säännöksen täsmentämistarpeesta. Perustuslakivaliokunnan lausunto on lisäksi tulkinnanvarainen sen suhteen, koskeeko täsmentämistarve vain itsekouluttautumista vai myös toiselta henkilöltä saatavaa koulutusta. Rikoslain 34 a luvun 4 b § koskisi ehdotetussa muodossa molempia kouluttautumisen tapoja. Toiselta henkilöltä saatavaa koulutusta koskevalla sisällöllä kyseinen pykälä on aikanaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ilman, että valiokunta olisi siinä yhteydessä edellyttänyt vaaran aiheutumiseen liittyvän rangaistavuuden edellytyksen sisällyttämistä säännökseen (PeVL 26/2014 vp).

Oikeusministeriön käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan lausunto mahdollistaa perustuslain näkökulmasta sen, että rikoslain 34 a luvun 4 b § hyväksytään hallituksen esityksessä ehdotetussa muodossa. Tällainen ratkaisu olisi myös perusteltu edellä todettu huomioon ottaen. Lisäksi on aihetta vielä korostaa eräitä näkökohtia.

Mahdollisia tunnusmerkistön selventämistarpeita arvioitaessa on otettava huomioon direktiivin 23 artiklaan liittyvä johdantokappale 35, jossa kiinnitetään huomiota rikosoikeudellista täsmällisyyttä, selkeyttä ja ennakoitavuutta koskevaan vaatimukseen. Tämä mahdollistaa direktiivin täytäntöönpanossa huomion kiinnittämisen myös sääntelyn tarkkarajaisuuteen kuitenkin niin, että säännökseen tehtävät rajaukset eivät havaittavalla tavalla supista kriminaalivelvoitteen alaa. Direktiivin 8 artiklan kriminalisointivel-

voitteesta ei ole johdettavissa sellaista vaaraelementtiä, jonka perustuslakivaliokunta on nostanut esiin säännöksen täsmentämistä koskevassa näkemyksessään. Näin ollen velvoitteen täyttämisen näkökulmasta sen lisääminen säännökseen ei vaikuta mahdolliselta.

Jos rangaistavalta kouluttautumiselta tai ainakin rangaistavalta itsekouluttautumiselta vaadittaisiin, että aiheutuu vaara kouluttautumisteon tarkoituksena olevan terrorismirikoksen tekemisestä, ongelmalliseksi muodostuu tällaisen vaarakriteerin suhde terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen yritykseen. Rikoksen yrityksestä on kysymys, kun on aiheutunut konkreettinen vaara rikoksen toteutumisesta (HE 44/2002 vp, s. 137/I). Vaaraelementin liittäminen ainoastaan itsekouluttautumiseen, sikäli kuin perustuslakivaliokunta sitä tarkoittaa, olisi siinä mielessä epäjohdonmukaista, että tässä kouluttautumisen muodossa saatetaan olla vähintäänkin yhtä lähellä terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä kuin toiselta henkilöltä saatavassa koulutuksessa.

Jos ehdotettua rangaistussäännöstä olisi jotenkin tarpeen täsmentää, kouluttautumisen merkityksellisyyttä voitaisiin ajatella korostettavan jollakin muulla tavalla kuin vaaraan viittaamalla. Voitaisiin esimerkiksi edellyttää, että kouluttautuminen merkityksellisellä tavalla edistää sen tarkoituksena olevan teon tekemistä. Mutta tällaiseenkin kriteeriin liittyy ongelmia ja johdonmukaisuuskysymyksiä. Myös näiltä osin herää vakavasti kysymys siitä, mahdollistaako direktiivi tällaisen lisäedellytyksen mukaan ottamisen. On myös vaikeaa perusteluin ohjata sitä, milloin teko ”merkityksellisellä” tavalla edistää toisen teon tekemistä, kun käytännössä teko joko edistää tai ei edistä toisen teon tekemistä. Teon merkityksellisyys voidaankin pikemmin nähdä rangaistuksen määräämiseen (erityisesti valinta vankeuden ja sakon välillä) tai joissakin vähäisissä tapauksissa jopa rangaistuksen määräämättä jättämiseen vaikuttavana tekijänä kuin teon rangaistavuuteen vaikuttavana tekijänä. Johdonmukaisuusnäkökohta koskee sitä, että tämän tyyppisiä lisäkriteerejä ei ole liitetty muihinkaan rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädettyihin tekoihin, jotka edistävät terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä. On myös huomattava, että jos kouluttautumista koskevaan pykälään harkittaisiin tehtäväksi tällaisia täsmennyksiä, johdonmukaisuussyistä saattaisi olla aihetta ottaa tarkasteltavaksi myös koulutuksen antamista terrorismirikoksen tekemistä varten koskeva rikoslain 34 a luvun 4 a §. Tällöin nousisivat esiin direktiivin 7 artiklaan liittyen vastaavat kysymykset siitä, mitä rajauksia direktiivin velvoite mahdollistaa.

Edellä todettujen seikkojen kokonaisarvioinnin perusteella oikeusministeriö katsoo, että lakivaliokunnalle annetut lausunnot eivät anna aihetta hallituksen esityksessä ehdotetun säännöksen muuttamiseen.

5. Terrorismin rahoittaminen (rikoslain 34 a luvun 5 §)

Suomen Asianajajaliiton lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, että terrorismin rahoittamisena tulisi rangaistavaksi myös uuden 5 c §:n mukaisen teon eli matkustamisrikoksen edistämisrikoksen rahoittaminen. Muutoksen tarpeellisuus on kyseenalainen, koska toiminta tulee lähtökohtaisesti katetuksi jo yleisillä osallisuus- ja avunantosäännöksillä.

Oikeusministeriön kanta: Yleisesti ottaen toisen tekemän rikoksen rahoittamista voidaan pitää lähinnä avunantona. Tämän tulkinnan mahdollistaa rikoslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin sanamuoto (”toimin tai muilla tavoin”). Direktiivin 11 artiklan 1 kohta ei nimenomaisesti edellytä, että matkustamisrikoksen edistämisrikoksen rahoittaminen säädetään rangaistavaksi terrorismin rahoittamisena tai muunakaan terrorismirikoksena.

Toisaalta nimenomaan terrorismirikosten rahoittamisen osalta on vuoden 2015 alussa voimaan tulleiden lainsäädäntömuutosten yhteydessä omaksuttu periaateratkaisu, jonka mukaan muiden terrorismirikosten rahoittaminen on rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentissa rangaistavaksi säädettyä terrorismin rahoittamista. Tätä näkemystä matkustamisrikoksen edistämisrikoksenkin kohdalla puoltaa se, että myös sen rahoittamisella kuitenkin edistetään, joissakin tapauksissa etäisemmin ja joissakin tapauksissa läheisemmin, terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä.

Hallituksen esityksessä on tiedostettu se, että terrorismin rahoittamisen rangaistusasteikko (vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kahdeksan vuotta) on merkittävästi ankarampi kuin rahoitettavan matkustamisrikoksen edistämisrikoksen asteikko olisi (s. 50, 51 ja 104). Tämä piirre liittyy jo nykyiseen rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momenttiin. Terrorismin rahoittamisen ja rahoitettavien terrorismirikosten rangaistusasteikkojen suhdetta on käsitelty useissa aikaisemmissa terrorismirikoksia koskevissa lainvalmisteluhankkeissa (erityisesti HE 18/2014 vp, s. 30 ja 31/I), joissa on korostettu konkreettisessa tapauksessa rahoittamisrikoksesta määrättävän rangaistuksen suhteuttamista rahoitettavan rikoksen rangaistusasteikkoon ja myös mahdollisuutta rikoslain 6 luvun säännösten perusteella tuomita rahoittamisrikoksesta sakko tai jättää siitä jopa rangaistus tuomitsematta. Näin voidaan toteuttaa rikosten seuraamusten välillä vallitsevaa suhteellisuuden vaatimusta.

Oikeusministeriö katsoo Suomen Asianajajaliiton lausunnossa todetusta huolimatta perusteita olevan sille, että matkustamisrikoksen edistämisrikoksen rahoittaminen säädetään rangaistavaksi nimenomaan terrorismin rahoittamisena. Rangaistusjärjestelmän suhteellisuuden vaatimusta esimerkiksi direktiiviehdotuksesta antamassaan lausunnossa (PeVL 56/2016 vp, s. 6) korostanut perustuslakivaliokunta ei ole tässä asiassa antamassaan

lausunnossa puuttunut rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentin muutosehdotukseen.

6. Terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen (rikoslain 34 a luvun 5 c §)

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnossa todetaan, että direktiivin taustalla olevia painotuksia voidaan perustellusti arvioida lakivaliokunnan noudattamien kriminalisointiperiaatteiden ja pakkokeinojen käyttöön liittyvän suhteellisuusperiaatteen kannalta. Nämä näkökohdat lausunnon mukaan painottuvat erityisesti terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen kriminalisoinnin osalta.

Helsingin käräjäoikeuden mukaan esitetty kriminalisointi vaikuttaa rikosoikeuden yleisten oppien valossa poikkeukselliselta ratkaisulta, jolla rangaistava sääntely ulotettaisiin huomattavan etäälle varsinaisesta terrorismirikoksesta. Käräjäoikeus suosittelee, sikäli kuin direktiivin velvoitteiden täytäntöönpanossa on harkintavaltaa, että yleinen osallisuusvastuu katsottaisiin riittäväksi kattamaan direktiivissä asetettu velvoite. Toissijaisesti käräjäoikeus katsoo, että ehdotettua pykälää olisi tarkoituksenmukaista täsmentää esimerkiksi edellytyksellä, että menettelyn voidaan perustellusti olettaa edistävän konkreettisen matkustamisrikoksen tekemistä ja aiheuttavan vaaran sellaisen tekemisestä.

Suomen Asianajajaliiton lausunnon mukaan pykälän säätämisen tarpeellisuus on kyseenalainen, koska toiminta tulee lähtökohtaisesti katetuksi jo yleisillä osallisuus- ja avunantosäännöksillä, edistämiseen voidaan soveltaa rikoslain 5 luvun 6 §:ssä tarkoitettua avunantosäännöstä. On sinänsä totta, että direktiivin 13 artiklan mukaan 10 artiklassa tarkoitetun rikoksen osalta ei ole välttämätöntä todeta yhteyttä tiettyyn toiseen kyseisessä direktiivissä säädettyyn rikokseen. Lausunnon mukaan kriminalisoinnin täsmällisyysvaatimuksen kannalta on ongelmallista, että säädöstasolla ei edellytettäisi, että matkustamisen edistämisellä voitaisiin perustellusti olettaa edistettävän konkreettisen matkustamisrikoksen tekemistä ja aiheuttavan vaaran sellaisen tekemisestä. Sikäli kuin säännös halutaan säätää, tulisi sen 1 momenttiin lisätä vaatimus neuvojen, toimien tai muiden auttamistapojen olennaisuudesta (viittaus professori Nuotion lisälausuntoon). Viime kädessä kysymys on näytöllisestä ongelmasta.

Amnesty International Suomen osasto katsoo, että tämän rikoksen kohdalla korostuu kriminalisoinnin oleminen etäällä itse pääteosta eli terroristisesta väkivallanteosta. Hallituksen esityksen mukaan rikosvastuuseen voisi joutua myös henkilö, joka antaa toiselle neuvoja matkustamisesta. Kriminalisointi on lausunnon mukaan hyvin laaja, ja itse teko on lähes absurdin etäällä itse terroristisesta teosta.

Professori Kimmo Nuotio esittää ensimmäisessä lausunnossaan rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen liittyvistä syistä harkittavaksi, että säännökseen lisättäisiin jokin täsmentävä lisävaatimus, kuten esimerkiksi ”merkityksellisellä tavalla”. Tällainen täsmennys ei olisi sinänsä direktiivin velvoitteiden kannalta liian rajoittava, vaan pikemmin rajoittaisi vastuuta siihen, mitä on tarkoitettu.

Nuotio ehdottaa täydennyksessään, että säännökseen lisätään olennaisuutta koskeva lisävaatimus, jolloin 1 momentti kuuluisi seuraavasti: ”Joka edistääkseen 5 b §:n 1 momentissa tarkoitetun rikoksen tekemistä olennaisin neuvoin, toimin tai muin tavoin auttaa toista, on …”. Suomen Asianajajaliitto on viitannut tähän Nuotion ehdotukseen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että ehdotettu kriminalisointi muodostuu soveltamisalaltaan laajaksi, eikä se ole täysin ongelmaton rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä tulee täsmentää direktiivin sallimissa rajoissa siten, että rangaistava käyttäytyminen kytketään vaaraan matkustamisrikoksen toteuttamisesta.

Oikeusministeriön kanta: Yleisesti ottaen toisen tekemän rikoksen edistämistä voidaan pitää rikoslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin mukaisena avunantona. Mainittu säännös ei ole kuitenkaan tässä yhteydessä riittävä, koska sen mukaan rangaistava avunanto edellyttää, että avunannolla edistettävä rikos tai sen rangaistava yritys tehdään. Direktiivin 13 artiklan mukaan 10 artiklassa tarkoitetun rikoksen osalta ei ole välttämätöntä todeta yhteyttä tiettyyn toiseen kyseisessä direktiivissä säädettyyn rikokseen. Tarvetta säätää erillinen edistämisrikosta koskeva rangaistussäännös ei ole merkittävästi asetettu kyseenalaiseksi lakivaliokunnalle annetuissa lausunnoissakaan, vaikka on toisaalta viitattu osallisuutta, erityisesti avunantoa koskevan sääntelyn huomioon ottamiseen. Kysymys on siitä, miten kriminalisointivelvoite toteutetaan mahdollisimman hyvin Suomen rikosoikeusjärjestelmään sopivalla tavalla. Tavoitetta toteutettaisiin sillä, että ehdotettu rikoslain 34 a luvun 5 c §:n 1 momentti vastaisi sanamuodoltaan mahdollisimman pitkälle rikoslain 5 luvun 6 §:n 1 momentin sanamuotoa.

Lakivaliokunnalle annettujen lausuntojen perusteella rangaistavan käyttäytymisen alan rajaamisen ja rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta seuraavan tunnusmerkistön täsmällisyysvaatimuksen kannalta olennainen kysymys on, tarvitseeko ehdotettuun säännökseen lisätä jotakin edistämisteon tarkemmasta suhteesta matkustamisrikokseen ja/tai edistämisteosta itsestään.

Jo nyt useille toisen terrorismirikoksen tekemistä edistäville terrorismirikoksille on tyypillistä, että niiden rangaistavuus ei edellytä yhteyttä esimerkiksi tekoajan tai tekopaikan suhteen yksityiskohtaisesti yksilöityyn edistettävään terrorismirikokseen. Tämä koskee esimerkiksi terrorismin rahoittamista (HE 18/2014 vp, s. 29), jonka rangaistavuus rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momentin mukaan siis kattaa kaikkien muiden terrorismirikosten rahoittamisen. Tällaisesta yhteydestä olisi kysymys myös matkustamisrikoksen ja sen edistämisrikoksen välillä. Siinä mielessä ehdotettu rangaistussäännös ei ole poikkeuksellinen muihin rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädettyihin terrorismirikoksiin nähden.

Edelleen on syytä painottaa sitä, että matkustamisrikoksen edistämisrikoksen etäisyys terroristisen toiminnan tavoitteena olevaan terrori-iskuun tai muuhun kaiken terroristisen toiminnan lopullisena tarkoituksena olevaan terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen riippuu tapauksen olosuhteista eikä voida yksioikoisesti todeta, että etäisyys varsinaiseen terrorismirikokseen on etäinen tai jopa huomattavan etäinen. Yhteys terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen ei ole välttämättä erityisen etäinen eikä etäisempi kuin muilla rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyillä rikoksilla. Näin on etenkin silloin, kun edistetään matkustamista, jonka tarkoituksena on suoraan tehdä terrori-isku matkustamisen määränpäässä. Tällöin ollaan iskun valmistelua toteuttavan organisaation viimeisissä toimenpiteissä. Tapauksen yksityiskohdista ja rikollisen toiminnan vaiheesta riippuen yhteys terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen saattaa olla jopa etäisempi sellaisilla teoilla, jotka jo nyt säädetään rangaistaviksi rikoslain 34 a luvussa. Myös silloin, kun matkustaja ei matkusta suoraan tekemään terrori-iskua tai muuta terroristisessa tarkoituksessa tehtyä rikosta, matkustamisen tarkoituksena olevan rikoksen tarkoituksena on edistää terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä.

Ehdotetun rikoslain 34 a luvun 5 c §:n 1 momentin soveltamisalaa on täsmennetty pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (esityksen s. 105 ja 106), joita monen lausujan taholta on pidetty työryhmämietinnön lausuntokierroksella ja myös eduskuntakäsittelyssä asianmukaisina ja säännöksen sisältöä selventävinä. Esityksen valmisteluvaiheissa on katsottu riittäväksi sisällyttää vaatimus siitä, että rangaistavalta edistämiseltä edellytettäisiin sitä, että sen voidaan perustellusti olettaa edistävän konkreettisen matkustamisrikoksen tekemistä, ainoastaan perusteluihin. Toisin kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, hallituksen esityksen perusteluissa ei tämän rikoksen kohdalla lausuta, että rangaistavuuden edellytyksenä olisi aiheutunut vaara matkustamisrikoksen tekemisestä. Tämä liittyy erityisesti siihen, että direktiivin 13 artiklan takia ei voida edellyttää matkustamisrikoksen rangaistavan yrityksen tekemistä ja että edellä kouluttautumisen yhteydessä todetun mukaisesti rikoksen yritysvaiheeseen on edetty, kun aiheutuu konkreettinen vaara rikoksen eli tässä tapauksessa matkustamisrikoksen toteutumisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto on tulkittavissa niin, että ehdotettuun rangaistussäännökseen ei liity merkittäviä perustuslaillisia ongelmia (”eikä se ole täysin ongelmaton rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimusten kannalta”). Ehdotetun säännöksen tarkentamistarpeita arvioitaessa huomioon tulee edellä todettujen seikkojen lisäksi ottaa se, että perustuslakivaliokunnan lausunnonkin perusteella ratkaisevaa on direktiivin 10 artiklan sisältö. Oikeusministeriön käsityksen mukaan artikla ei mahdollista vaaran aiheutumiseen liittyvien tai vastaavien rangaistavuuden alaa rajaavien tekijöiden sisällyttämistä ehdotettuun rangaistussäännökseen.

Mitä tulee muissa kuin perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyihin täsmennysehdotuksiin (” perustellusti olettaa edistävän”, ”merkityksellisellä tavalla” tai ”olennaisin”), niihin liittyy pitkälti samanlaisia kysymyksiä kuin edellä on todettu liittyvän kouluttautumista koskevan rangaistussäännöksen täsmentämiseen jollakin vastaavantyyppisellä ilmauksella. On ensinnäkin otettava huomioon se, että direktiivin 10 artiklassa ei mainita tällaisia rangaistavuuden edellytyksiä, mikä edellyttää vähintäänkin varovaisuutta sen suhteen, mitä pykälään sisällytetään. Edistämistoimen merkityksellisyyttä tai olennaisuutta koskevat vaatimukset näyttävät etenkin olevan sellaisia, että niitä on vaikea sovittaa artiklan sisältöön. Tältä osin on huomattava myös se, että on vaikeaa perusteluin ohjata sitä, mitä ”merkityksellisellä tavalla” tai ”olennaisella” tarkoitetaan, kun käytännössä teko joko edistää tai ei edistä toisen teon tekemistä. Teon merkityksellisyys tai olennaisuus voidaankin pikemmin nähdä rangaistuksen määräämiseen tai joissakin vähäisissä tapauksissa jopa rangaistuksen määräämättä jättämiseen vaikuttavana tekijänä kuin teon rangaistavuuteen vaikuttavana tekijänä. Lisäksi tulee sellainen kuva, että jos tällaisia lisäyksiä ei tehtäisi pykälään, henkilö voitaisiin tuomita epämerkityksellisestä tai epäolennaisesta edistämisestä, mikä tuntuu jossakin määrin oudolta katsantokannalta.

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 106) todettu siitä, että edistämisrikokselta edellytettäisiin, että sen voidaan perustellusti olettaa edistävän konkreettisen matkustamisrikoksen tekemistä, on paremmin sovitettavissa artiklan vaatimuksiin, mutta toisaalta tällaisen, tässä yhteydessä selvyyden vuoksi perusteluissa erikseen todetun vaatimuksen voidaan katsoa koskevan muitakin toisen terrorismirikoksen tekemistä edistäviä terrorismirikoksia ilman, että sitä on tähän asti katsottu aiheelliseksi sisällyttää rangaistussäännöksiin. Jos se tässä tapauksessa otettaisiin pykälään, heräisi lainsäädäntötasoa koskien ongelmallinen kysymys siitä, että eikö muiden terrorismirikosten kohdalla sitten päde tällainen perustelluksi katsotun edistämisen vaatimus.

Edellä todettujen seikkojen kokonaisarvioinnin perusteella oikeusministeriö katsoo, että ehdotettuun pykälään ei ole tarpeellista eikä perusteltua tehdä tarkennuksia. Pykälä on jo sellaisenaan riittävän tarkkarajainen ja sen soveltamisalaa on riittävästi ja muutenkin asianmukaisesti selostettu perusteluissa.

7. Rajanveto kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen

Professori Kimmo Nuotio ehdottaa professori Martin Scheininin työryhmämietinnöstä antamaan lausuntoon viitaten, koska hallituksen esityksen perusteluissa todettu soveltamisalarajoitus tulisi ottaa huomioon esimerkiksi matkustamisrikosta ja sen edistämistä tarkasteltaessa, että rikoslain 34 a luvun 6 §:ään lisätään uusi 4 momentti: ”Sen estämättä mitä edellä 1-3 momentissa on säädetty, terroristisessa tarkoituksena tehtyinä ri-

koksina 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." Suomen Asianajaliitto on samaa mieltä professori Nuotion kanssa uuden 4 momentin lisäämisestä kysymyksessä olevaan pykälään.

Suomen Punainen Risti myös puoltaa 4 momentin lisäämistä rikoslain 34 a luvun 6 §:ään. Uusi momentti takaisi sen, että terroristisina rikoksina ei tutkita tekoja, joihin humanitaarinen oikeus soveltuu ja jotka ovat sen mukaan laillisia. Professori Nuotion ehdottamaa muotoilua tulisi kuitenkin muokata niin, että se kuuluu seuraavasti: "Sen estämättä mitä 1−3 momentissa on säädetty, terroristisena tarkoituksena tehtyinä rikoksina ei pidetä aseellisen selkkauksen osapuolen toimia aseellisen selkkauksen aikana siltä osin, kun toimiin sovelletaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta ja kun toimet ovat sen mukaan laillisia. [, eikä valtion puolustusvoimien toimia silloin kun ne suorittavat virallisia tehtäviään, sikäli kuin niihin sovelletaan kansainvälisen oikeuden muita sääntöjä.]" Hakasulkeissa oleva osio on otettu johdantokappaleen 37 loppuosasta ja se voitaisiin lisätä momenttiin haluttaessa. Suomen Punaisella Ristillä ei ole vahvaa kantaa asiaan. Vaihtoehtoisesti ehdotetaan, että momentissa käytetään sanaa "asevoimien" ilmaisun "aseellisen selkkauksen osapuolen" asemesta.

Suomen Punaisen Ristin lausunnossa lisäksi viitataan konsultoinnin tuloksena saatuun professori Martin Scheininin ehdotukseen 4 momentiksi: "Sen estämättä mitä 1−3 momentissa on säädetty, terroristisena tarkoituksena tehtyinä rikoksina ei pidetä kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa tarkoitettujen asevoimien tai niiden jäsenten toimia aseellisen selkkauksen aikana siltä osin kuin niihin sovelletaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta. [, eikä valtion puolustusvoimien toimia silloin kun ne suorittavat virallisia tehtäviään, sikäli kuin niihin sovelletaan kansainvälisen oikeuden muita sääntöjä.]"

Oikeusministeriön kanta: Rikosoikeudellisen terrorismisääntelyn laajentuessa kysymys rangaistussäännösten suhteesta kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen on tärkeä, minkä vuoksi siihen on aihetta kiinnittää erityistä huomiota. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että lakiin olisi aiheellista tai perusteltua lisätä säännöstä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten suhteesta kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen. On myöskin tehtävissä sellainen johtopäätös, että lakivaliokunnalle säännöstä ehdottaneiden Suomen Asianajajaliiton, Suomen Punaisen Ristin ja professori Kimmo Nuotion mielestä säännöksen lakiin ottaminen tarve ei ole kuitenkaan ilmeinen. Tämä johtopäätös perustuu siihen, että säännösehdotukset on tehty vasta lakiehdotusten käsittelyn eduskuntavaiheessa lakivaliokunnille toimitetuissa täydennyskirjelmissä, vaikka Nuotio oli jäsenenä jo lakiehdotuksia valmistelleessa työryhmässä, jossa oli myös Suomen Asianajajaliiton edustaja. Viimeksi mainittu myös antoi lausunnon työryhmämietin-

nöstä samoin kuin Suomen Punainen Risti. Työryhmän mietinnön lausuntokierroksella kukaan lausunnonantajista ei nimenomaisesti katsonut, että rajanvedosta humanitaariseen oikeuteen tulisi säätää laissa.

Ehdotettu säännös liittyisi direktiivin 23 artiklaa koskeviin johdantokappaleisiin 37 ja 38, joita ja joiden merkitystä selostetaan kattavasti hallituksen esityksessä (s. 80 ja 81) ja matkustamisrikoksen osalta vielä erikseen sitä koskevan pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 105). Työryhmämietintöön verrattuna artiklan perusteluita vielä hallituksen esityksessä täsmennettiin ja täydennettiin erityisesti Suomen Punaisen Ristin mietinnöstä antaman lausunnon perusteella.

Humanitaarisen oikeuden merkityksestä ja rajanvedosta terrorismirikoksiin keskusteltiin jo muutama vuosi sitten, kun rikoslain 34 a luvun 5 b §:n matkustamisrikos säädettiin rangaistavaksi. Tuolloin oli myös esillä ajatus siitä, että asiasta voitaisiin säätää, mutta siihen ei kuitenkaan päädytty. Lakivaliokunta totesi tuolloin mietinnössään (LaVM 10/2016 vp, s. 5), että esityksessä (HE 93/2016 vp) on asianmukaisesti kiinnitetty huomiota myös kansainväliseen oikeuteen, erityisesti humanitaariseen oikeuteen. Tuossa yhteydessä valiokunta viittasi hallituksen esityksen perusteluihin. Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen liittyviä kysymyksiä käsitellään tuota aikaisempaa esitystä merkittävästi laajemmin.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää sääntelyltä täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Kyseenalaista on, voidaanko ja missä määrin terrorismirikoksen ja humanitaarisen oikeuden suhdetta säännellä laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla. Säännöksessä jouduttaisiin käyttämään käsitteitä ja ilmaisuja, jotka eivät humanitaarista oikeutta jo ennestään hyvin tuntevalle avaudu. Tämä koskee jo käsitettä ”kansainvälinen humanitaarinen oikeus”. Selvennystä joudutaan joka tapauksessa huomattavassa määrin hakemaan perusteluista.

Kysymys on myös mahdollisen säännöksen kattavuudesta, mikä osittain liittyy myös sääntelyn täsmällisyyteen. Ehdotettujen säännösten valossa mahdollisen säännöksen täsmälliseen sisältöön liittyy merkittävästi kysymysmerkkejä. Lakivaliokunnalle ehdotetut säännökset poikkeavat käytetyiltä termeiltään ja muutenkin yksityiskohdiltaan toisistaan, lisäksi säännöksissä ei seurata ehdotuksiin liittyvän direktiivin johdantokappaleen 37 sanamuotoa. Lisäksi säännösehdotukset ovat sanamuodoltaan rajoittuneet aseellisten joukkojen toimiin, kun direktiivin johdantokappaleessa 38 humanitaarisen oikeuden huomioon ottamisen näkökulma on kytketty myös järjestöjen humanitaariseen toimintaan. Viimeksi mainittuun liittyy kysymys siitä, että olisiko lakitasolla asianmukaista rajata humanitaarista oikeutta vain suhteessa terroristisessa tarkoituksessa tehtyihin rikoksiin eli rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä tarkoitettuihin tekoihin, kun esimerkiksi avustusjärjestöjen

toiminnan kannalta merkityksellisiä saattavat olla myös muut terrorismirikokset. Sisällöltään epämääräisestä ja ulottuvuudeltaan epäselväksi, mahdollisesti puutteelliseksi jäävästä sääntelystä on enemmän haittaa kuin hyötyä.

Yleinen mahdolliseen rajanvetosäännökseen liittyvä kysymys on se, että perusteltuna ei voida pitää pistemäisiä tiettyä rikostyyppiä koskevia säännöksiä, kun rajanveto kansainväliseen oikeuteen, mukaan lukien humanitaarinen oikeus, on merkityksellinen myös monien muiden rikosten kohdalla (esimerkiksi henkirikokset, sotarikokset sekä rikokset ihmisyyttä vastaan). Jos tehtäisiin pelkästään yhtä rikostyyppiä koskeva rajanvetosäännös, vain säännöksiä lukemalla olisi jopa tehtävissä sellainen vastakohtaispäätelmä, että rajanvetokysymykset humanitaarisen oikeuden ja muiden rikostyyppien välillä eivät ole merkityksellisiä. Näin ei kuitenkaan ole.

Vahva humanitaarisen oikeuden asiantuntemus on ulkoministeriössä, joka lakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa piti 23 artiklaan liittyviä perusteluita hyvinä. Ministeriö ei lausunnossaan katsonut, että rajanvedosta humanitaariseen oikeuteen tulisi säätää laissa.

Lakivaliokunnalle tehtyjen säännösehdotusten johdosta tätä vastinetta laadittaessa on vielä kysytty ulkoministeriön näkemystä asiaan. Ministeriö on sen johdosta muun ohessa todennut olevan järkevää pyrkiä välttämään tilanteita, joissa syntyisi normikonflikteja sodan oikeussääntöjen ja rikosoikeudellisen sääntelyn välillä. Tilanne on muuttunut, kun Suomessakin tuomioistuimet ovat joutuneet punnitsemaan rajanvetoa terrorismirikossäännösten ja sodan oikeussäännösten välillä. Ulkoministeriö on oikeusministeriölle antamissaan kommenteissaan puoltanut ajatusta suojalausekkeen ottamisesta lakiin. Toisaalta ministeriö on todennut eräiden sille esitettyjen ja edellä todettujen näkökohtienkin olevan varteenotettavia. Ulkoministeriön mukaan hallituksen esityksen perustelujen täydentäminen lakivaliokunnan mietinnössä voisi myös olla hyväksyttävä ratkaisu.

Kysymys on lainvalmisteluprosessin viimeisessä vaiheessa esiin nostetusta mahdollisesta lainsäädännön täydentämistarpeesta, johon todetun mukaisesti liittyy merkittävässä määrin kysymysmerkkejä erityisesti mahdollisen säännöksen ulottuvuuden ja täsmällisen sisällön suhteen ja joka ei edes yksinomaan koske terrorismirikoksia. Kysymys on muutenkin monitahoisesta kysymyksestä, joka edellyttää asianmukaisen lainvalmisteluprosessin läpikäymistä, jos sääntelyn valmisteleminen tästä kysymyksestä havaittaisiin tarpeelliseksi ja toteuttamiskelpoiseksi. Oikeusministeriö muutenkin katsoo, että tiettyjen direktiivin johdantokappaleessa 37 esitettyjen näkökohtien nostaminen lakiin ei tuo merkittävää lisäarvoa, kun mainittua kappaletta ja myös kappaletta 38 on jo käsitelty hallituksen esityksen perusteluissa ja kun kattavan perustelutekstin voi jo olettaa ohjaavan lainkäyttäjää.

Sinällään lakivaliokunnan mietinnössä on mahdollista vielä tehdä täsmennyksiä ja täydennyksiä, jos perustelutekstiä ei voida sellaisenaan pitää riittävänä. Selvää tarvetta sillekään ei näytä olevan lakivaliokunnalle annettujen lausuntojen perusteella, vaan lausunnoissa esitetyt näkökohdat on jo otettu huomioon perusteluissa.

8. Muita kysymyksiä

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että esityksessä ei ole arvioitu lainsäädäntöehdotusten suhdetta kansallisen turvallisuuden suojaamiseen ja valmistelussa oleviin siviili- ja sotilastiedustelua koskeviin esityksiin.

Oikeusministeriön kanta: Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä on valmisteltu lainsäädäntöehdotukset, joita edellyttää direktiivin täytäntöönpano. Tarkasteltavana on ollut sen vuoksi ennen kaikkea tarve täydentää rikoslainsäädäntöä, joskin huomiota on kiinnitetty myös rikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä tarvittaviin toimivaltuuksiin. Siviilitiedustelua koskevan hallituksen esityksen (HE 202/2017 vp) mukaan tiedustelun kohteena voi olla terrorismi, mutta kysymys ei ole tällöin toiminnasta, joka olisi vielä edistynyt estettävän, paljastettavan tai selvitettävän terrorismirikoksen asteelle, vaan sitä edeltävästä vaiheesta. Terrorismirikoksia koskeva sääntely voi omalta osaltaan turvata kansallista turvallisuutta, mutta tällainen nimenomainen tavoite ei liity nyt täytäntöön pantavana olevaan direktiiviin. Hallituksen esityksillä ei ole sellaista yhteistä liityntää, että nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä olisi ollut aihetta käsitellä suhdetta tiedustelulainsäädäntöä koskeviin esityksiin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnon mukaan direktiivin 16 artikla (lieventävät asianhaarat) tulisi ottaa kattavasti huomioon. Artiklan b alakohdan kohdista vain toinen liittyy ns. kruununtodistajajärjestelmään, joka on rikosoikeuden yleisen oppien uudistamisen yhteydessä torjuttu. Lausunnossa korostetaan kysymyksessä olevien lieventämisperusteiden rikoksentorjuntaan liittyviä käytännöllisiä ja rikoksentekijän kannalta myönteisiä mahdollisuuksia.

Oikeusministeriön kanta: Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia esitti tämän näkemyksen jo lausuntokierroksella, minkä takia asiaa pohdittiin vielä jatkovalmistelussakin. Tältä osin viitataan hallituksen esityksen sivuilla 58 ja 59 todettuun, jonka perusteella katsotaan, että tällaisiin lainsäädäntömuutoksiin ei ole edelleenkään aihetta. On syytä edelleen painottaa sitä, että poikkeuksellisia lievempään rangaistukseen johtavia perusteita ei ole perusteltua säätää vain yhtä rikostyyppiä eli tässä tapauksessa terrorismirikoksia varten. Rangaistuksen määräämistä koskevat lainsäädäntötarpeet on arvioitu kokonaisvaltaisesti rikosoikeuden yleisten oppien uudistamisen yhteydessä. Lisäksi artiklaan liittyy suomalaiselle seuraamusjärjestelmälle selkeästi vieraita elementtejä kuten rikollisesta toiminnasta irtisanoutuminen ja ns. kruununtodistajajärjestelmä.

Suojelupoliisin mukaan täytäntöön pantavaksi ehdotettavat kriminalisointivelvoitteet eivät vastaa kaikkiin vierastaistelijailmiöstä johtuviin ongelmiin. Matkustaminen konfliktialueelle ja osallistuminen siellä terroristijärjestön aseelliseen toimintaan eivät vielä välttämättä tarkoita sitä, että olisi syytä epäillä henkilön syyllistyneen matkustamiseen terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa. Suojelupoliisin mukaan kansallisesti olisi edelleen tarkasteltava, mahdollistavatko terrorismia koskevat kriminalisoinnit riittävän tehokkaan puuttumisen vierastaistelijailmiöön. Yhtenä mahdollisuutena on säätää rangaistavaksi osallistuminen aseellisen ryhmän toimintaan.

> **Oikeusministeriön kanta**: Hallituksen esityksellä on valmisteltu terrorismirikoksia koskevan direktiivin edellyttämät lainsäädäntömuutokset. Tässä yhteydessä kysymys on terroristisista vierastaistelijoista, ei vierastaistelijoista yleisesti. Tällaista vasta eduskuntavaiheessa esitettyä mahdollista lainsäädäntötarvetta, jonka analysointi jo ajatuksen esittämisvaiheessa edellyttää perusteellista selvittämistä ja pohdintaa, ei voida tässä yhteydessä ottaa käsiteltäväksi. Suojelupoliisin lausunnostakin on pääteltävissä, että se ei katso, että kysymystä rangaistavuuden alan laajentamisesta olisi arvioitava nimenomaan tässä yhteydessä. On myös huomattava ongelmat, joiden on edellä todettu liittyvän tiettyjen aseellisten konfliktien rajaamiseen rangaistavuuden ulkopuolelle. Samanlaiset rajanvetoa ja tarkkarajaisuutta koskevat kysymykset ovat merkityksellisiä myös suojelupoliisin esiin nostaman mahdollisen rangaistavaksi säätämisen osalta.

Suomen Asianajajaliiton mukaan, mikäli ehdotettu rikoslain 34 a luvun 5 c § säädetään, tulisi harkita, että varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annetun lain (325/2013, varojen jäädyttämislaki) 3 §:n 1 momentin 2 kohtaan tehdään lisäys, jolla matkustamisrikoksen edistämisrikos tai sen rahoittaminen rajataan jäädyttämisen perusteina olevien rikosten ulkopuolelle. Toisaalta varojen jäädyttämislain muuttamista tulisi myös pohtia kenties kokonaisuutena muussa kuin nyt käsillä olevan direktiivin implementoinnin yhteydessä.

Professori Kimmo Nuotio toteaa lausunnossaan, että rikoslain 34 a lukuun ei tulisi sisällyttää sellaisia rikostunnusmerkistöjä, joiden avoimuuden vuoksi epäiltyjä on vaarassa joutua kevein perustein terroristivarojen jäädyttämisen kohteiksi. Hänen mukaansa tarvittaessa tulisi huolehtia siitä, että mahdollisuus varojen jäädytykseen suljetaan pois lisäämällä kyseiseen erityislakiin tästä lainkohta.

> **Oikeusministeriön kanta**: Kysymys on täysin uudesta asiasta, jonka Suomen Asianajajaliitto ja professori Nuotio ovat nostaneet esiin vasta nyt lakivaliokuntakäsittelyssä. Kysymys on ulkoministeriön hallinnonalalle kuuluvasta laista, jonka mahdollisiin muutostarpeisiin ei ole kiinnitetty huomiota aikaisemmissa valmisteluvaiheissa, vaikka varojen jäädyttämisestä nyt lausuneet tahot ovat olleet mukana jo työryhmätyöstä lähtien.

Suomen Asianajajaliiton ja professori Nuotion esiin nostamat kysymykset liittyvät siihen, että varojen jäädyttämislain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan jäädytettävä on muun ohessa varat, jotka kuuluvat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle, jota on syytä epäillä, jolle vaaditaan rangaistusta tai joka on tuomittu rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetystä teosta. Kohdassa omaksuttu lainsäädäntötekniikka tarkoittaa sitä, että uusia rikoksia koskevien rangaistussäännösten lisääminen mainittuun lukuun johtaa sellaisten rikosten tulemiseen jäädyttämisen perusterikoksiksi.

Hallituksen esityksessä ehdotetun rikoslain 34 a luvun 5 c §:n (matkustamisrikoksen edistämisrikos) osalta on syytä korostaa sitä, että kysymys olisi teosta, joka on tekijän tieten osaltaan edistämässä paitsi edistettävän matkustamisrikoksen myös terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä. Yhteys viimeksi mainittuun rikokseen voi olla läheinenkin, jos matkustajan tarkoituksena on tehdä sellainen terrorismirikos matkustamisen kohdemaassa. Hallituksen esityksen mukaan edistämisrikoksen rahoittaminen olisi terrorismin rahoittamista, joka kuuluu keskeisiin varojen jäädyttämisen perusteena oleviin tekoihin jo luonteensa vuoksi.

Mitä tulee erityisesti professori Nuotion lausuntoon, hallituksen esityksessä on ehdotettu mahdollisimman tarkkarajaisia rikoslainsäädännön muutoksia. Edellä on jo rikoslain 34 a luvun 4 b §:n yhteydessä käsitelty niitä tekijöitä, jotka ovat edistämässä sitä, että kukaan ei kevein perustein joudu epäillyksi terrorismirikoksesta. Vaikka rikoslain 34 a luvussa on pitkään ja vuosien mittaan enenevästi säädetty rangaistaviksi lukuisia terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä edistäviä rikoksia, oikeuskäytännöstä ei rikosasioiden lukumäärien tai asioiden lopputulosten perusteella ole tehtävissä sellaista johtopäätöstä, että rikosprosessiin päätyisi tehdyiksi epäiltyjä terrorismirikoksia liian kevein perustein. Johtopäätös on pikemminkin päinvastainen.

Lisäksi varojen jäädyttämislaissa ovat omat oikeusturvamekanismit mukaan lukien velvollisuus arvioida jäädyttämisen edellytyksiä uudelleen esimerkiksi tilanteissa, joissa rikosepäily osoittautuu perusteettomaksi, mikä voi liittyä esitutkinnan lopettamiseen, syytteen nostamatta jättämiseen tai syytteen hylkäämiseen. Varojen jäädyttämislain 16 §:ssä säädetään valtion ankarasta vahingonkorvausvastuusta tilanteessa, jossa varoja on jäädytetty perusteettomasti.

Koska varojen jäädyttämislaki on ulkoministeriön hallinnonalan laki, tätä vastinetta valmisteltaessa on kysytty mainitun ministeriön näkemystä asiaan. Ministeriön oikeusministeriölle antamissa kommenteissa todetaan, että rikoslain 34 a luvun 5 c §:ssä rangaistavaksi ehdotetun rikoksen luonne huomioon ottaen lienee epäjohdonmukaista katsoa, ettei Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373(2001) vaatimus varojen jäädyttämisestä koskisi myös tällaista rikosta. Ulkoministeriö

katsoo, että jos varojen jäädyttämislakia halutaan tarkastella, olisi se syytä toteuttaa erillisessä kokonaisvaltaisessa hankkeessa. Mahdolliseen varojen jäädyttämislain kokonaistarkasteluun on viitannut myös Suomen Asianajajaliitto lausunnossaan. Ottaen huomioon muukin edellä todettu, oikeusministeriö katsoo, että tässä yhteydessä ei ole perusteltua tai aiheellista laajentaa tarkastelua varojen jäädyttämislain mahdollisten muutostarpeiden puolelle.

Amnesty International Suomen osaston lausunnossa esitetään eräitä näkemyksiä Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2178(2014) ja vuonna 2015 laadittuun Euroopan neuvoston lisäpöytäkirjaan liittyen. Tämä johtuu lausunnon mukaan siitä, että hallituksen esityksessä ehdotetut lainsäädäntömuutokset pohjautuvat päätöslauselmaan ja lisäpöytäkirjaan.

Oikeusministeriön kanta: Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ehdotetut lainsäädäntömuutokset perustuvat nimenomaan direktiiviin, eivät lausunnoissa viitattuun kahteen muuhun kansainväliseen asiakirjaan. Direktiivin joissakin artikloissa on yhtymäkohtia niihin, mutta joka tapauksessa arvioinnin kohteena jokaisessa lainsäädäntöprosessissa on kulloinkin sillä kertaa kansallisen voimaansaattamisen kohteena oleva asiakirja. Turvallisuusneuvoston päätöslauselman velvoitteet on jo Suomessa toteutettu muutama vuosi sitten, kun muun ohessa säädettiin rangaistavaksi rikoslain 34 a luvun 5 b §:ssä matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Kuten hallituksen esityksessä todetaan (s. 7), Suomi on allekirjoittanut Euroopan neuvoston lisäpöytäkirjan, mutta toimenpiteisiin siihen liittymisen valmistelemiseksi ei ole vielä ryhdytty. Amnesty International Suomen osaston lausunnossa esiin nostetut kysymykset tulevat aikanaan arvioiduiksi lisäpöytäkirjaan liittymisen valmistelun yhteydessä. Tosin alustavien arvioiden mukaan lisäpöytäkirjan kriminalisointivelvoitteet pitkälti vastaavat turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa olevia, joten siltä osin arviointia on käytännössä jo suoritettu ja velvoitteet jo tulleet suurilta osin toteutetuiksi päätöslauselman velvoitteiden toteuttamisen yhteydessä.