**Perustuslakivaliokunnalle 10.6.2021** **Juha Lavapuro**

**Hallituksen esitys HE 89/2021 vp laiksi rikoslain 17 ja 34 a luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi**

**Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.**

## Arvioinnin lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan eräitä laadullisesti merkittäviä muutoksia ja täydennyksiä voimassa olevaan terrorismirikoksia koskevaan lainsäädäntöön. Voimassa olevat kriminalisoinnit on säännönmukaisesti säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Perustuslakivaliokunnalla onkin varsin laaja terrorismirikoksia koskeva tulkintakäytäntö. Se on vastaavissa yhteyksissä aiemmin kiinnittänyt huomiota ennen muuta perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (PeVL 37/2016 vp, s. 2—3), yleisiin ja erityisiin rajoitusedellytyksiin (ks. PeVL 37/2016 vp, s. 3—4 ja PeVL 9/2016 vp, s. 4—5) sekä yleisemmin rikoslain ja perusoikeuksien väliseen suhteeseen (ks. tältä osin erit. PeVL 23/1997 vp, s. 1—2 ja PeVL 48/2017 vp, s. 7—10). Terrorismikriminalisointien on toisin täytettävä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten vaatimukset. Samalla valiokunta on kuitenkin korostanut, että terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta. Se on ottanut toiminnan poikkeuksellisen vakavan luonteen erityisesti arvioidessaan sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (ks. PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 26/2014 vp, s. 2, PeVL 37/2016 vp, s. 2).

Esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnin kannalta merkitystä on ensinnäkin sillä, esitys laajentaa terrorismirikosten rangaistavuuden alaa entisestään. Lisäksi ehdotetut kriminalisoinnit ulottavat terrorismirikosten rangaistavuuden alarajan laajemmaksi kuin kansainväliset velvoitteet edellyttäisivät. Vaikka kansallisen lainsäätäjän harkintamarginaalia kriminalisointien säätämisessä voidaan sinänsä pitää valtiosääntöoikeudenkin kannalta laajana (ks. PeVL 23/1997 vp), on perustuslakivaliokunta toisaalta aiemmin pitänyt liityntää kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanoon sääntelyn valtiosääntöoikeudellistakinhyväksyttävyyttä tukevana seikkana (ks. PeVL 38/2012 vp, s. 3, jossa valiokunta arvioi varojen jäädyttämistä terrorismin torjumiseksi koskevaa sääntelyä yhtäältä omaisuuden suojan ja toisaalta sääntelyn terrorismin torjuntaan ja kansainvälisten velvoitteiden toimeenpanoon liittyvien tavoitteiden näkökulmasta). Siltä osin kuin kysymys on puhtaasti kansallisiin lähtökohtiin perustuvasta kriminalisoinneista tai niiden alan laajennuksista, tulee tällaisten ehdotusten hyväksyttävyyteen ja oikeasuhtaisuuteen siten kiinnittää erityistä huomiota.

Tarkastelen seuraavaksi tarkemmin sellaisia säännösehdotuksia, joita pidän valtiosääntöoikeudellisesti keskeisimpinä.

**Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen ja terroristisessa tarkoituksessa tehty julkinen kehottaminen muuhun kuin terrorismirikokseen.**

Hallituksen esityksen rikoslain 34 a luvun muuttamista koskevan 1 lakiehdotuksen 5 e §:ssä säädettäisiin rangaistavaksi terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen. Kysymys on uudesta, abstraktiin vaarantamiseen kytkeytyvästä terrorismikriminalisoinnista. Kehottamisrikoksessa tarkoitetun rangaistusvastuun syntymiseksi riittäisi 5 e § 1 momentin mukaan se, että kehotus tai houkuttelu ”on omiaan aiheuttamaan” värväytymisen tai terrorismirikoksen tekemisen. Ehdotettu abstraktiin vaarantamiseen kytkeytyvä kriminalisointi täydentäisi voimassa olevaa rikoslain 17 luvun 1 §:ssä ja 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa olevia säännöksiä julkisesta kehottamisesta rikokseen.

Lopputulos on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja siihen liittyvän täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta vaikeaselkoinen. Hyvin saman tyyppinen kehottamisteko voi tulla rangaistavaksi kahden eri säännöksen perusteella riippuen siitä, onko terroristinen tarkoitus kytkettävissä kehottamiseen vai kehottamisen kohteena olevaan tekoon ja aiheutuuko kehottamisteosta konkreetti tai abstrakti rikoksen vaara:

- Julkista kehottamista terrorismirikosten tekemiseen koskevan teon rangaistavuus määräytyisi 34 a luvun uuden 5 e §:n mukaan. Kehottamisrikoksen rangaistavuus ei tässä tapauksessa edellyttäisi kehotuksesta seuraavaa terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisen vaaraa. Rangaistusvastuun syntymiseksi riittäisi, että kehotus tai houkuttelu on omiaan aiheuttamaan värväytymisen tai terrorismirikoksen tekemisen.
- Terroristisessa tarkoituksessa tehdystä julkisesta kehottamisesta muuhun rikokseen kuin terrorismirikokseen rangaistaisiin rikoslain 17 luvun 1 §:n ja rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan perusteella. Rangaistavia ovat sen perusteella kehottamisteot, joilla kehotetaan tekemään muu rikos kuin terrorismirikos, jos kehottaminen aiheuttaa rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisen vaaran, ja jos kehottaminen tehdään terroristisessa tarkoituksessa tavalla, joka on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle.

Mielestäni perustuslakivaliokunnan tulisi asiantuntijakuulemisessa tai muutoin selvittää, voidaanko yhtäältä kehottaminen terrorismirikoksen tekemiseen ja toisaalta terroristisessa tarkoituksessa tehty kehottaminen muuhun rikokseen kuin terrorismirikokseen erottaa nyt esitetyn kaltaisten terroristiseen tarkoitukseen kytkeytyvien kehottamisrikosten yhteydessä toisistaan aivan niin selvästi kuin hallituksen esityksessä on tehty. Kiinnitän valiokunnan huomiota myös siihen, että osa voimassa olevista terrorismikriminalisoinneista ulottaa rangaistusvastuun kehottamiseen myös sellaisiin tekoihin, jotka jo entuudestaan ovat hyvin etäällä konkreettisesta terroristisesta teosta. Abstraktiin vaarantamiseen liittyvä kehottamiskriminalisointi siirtää tätä ketjua entistä etäämmälle varsinaisista terroristista teoista. Asiaan vaikuttaa sekin, että yksittäiset terrorismirikoksia koskevat rangaistussäännökset sisältävät myös viittauksia toisiinsa. Rangaistavaa olisi siten rikoslain 34 a §:n 5 e ja 5c §:ien nojalla esimerkiksi julkinen kehottaminen matkustamiseen terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen tekemiseksi, jos kehottaminen on omiaan aiheuttamaan tällaista matkustamista.

Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta vieläkin ongelmallisempana voidaan pitää sitä, että ehdotettu 5 e §:n kehottamiskriminalisointi olisi sidottu abstraktiin vaarantamisedellytykseen. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa samoin kuin senkin. Voi sanoa, että tällä täsmällisyyden vaatimuksella on

terrorismikriminalisointien rangaistusasteikon ankaruuskin huomioiden nyt erityinen merkitys. (PeLV 56/2016 vp).

Kysymys on myös perustuslain 12 §:ssä turvattuihin ilmaisuihin kohdistuvasta rajoituksesta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt kehottamiskriminalisoinneista säädettäessä sananvapauteen liittyvän suhteellisuusperiaatteen kannalta olennaisena, että tällaisen säännöksen soveltaminen on kytketty konkreettiseen vaarantamisedellytykseen jonkin rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisestä taikka yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumisesta. (PeVL 23/1997 vp, s. 3). Sitoessaan kehottamisteon rangaistavuuden ainoastaan abstraktiin vaaraan, ehdotus merkitsee poikkeamista tästä perustuslakivaliokunnan kannasta. Kysymys olisi kuitenkin puhtaasti kansallisesta ratkaisusta. Siihen ei toisin sanoen ole kansainvälisoikeudellista velvollisuutta.

Ehdotettua 5 e §:n kehottamiskriminalisointia on edellä mainitsemillani perusteilla syytä täsmentää. Säännöksen täsmentäminen voisi tapahtua sitomalla 5 e §:n mukaisen kehottamisteon rangaistavuus objektiivisesti arvioitavissa olevaan vaaraan siitä, että joku kehottamisen seurauksena tekee terroristisen rikoksen.

**Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen ja rikollisen toiminnan kannalta olennaiset tehtävät**

Rikoslain 34 a luvun 4 § sisältää nykyisin säännökset terroristiryhmän toiminnan edistämistä koskevista kriminalisoinneista. Sen lisäksi, että pykälän nimike muutetaan yleispiirteisempää toimintaa kuvaavaksi ”terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi”, keskeisin muutosehdotus koskee ehdotusta uudeksi 4 §:n 1 momentin 4 kohdaksi. Nykyisin kohdassa säädetään rangaistavaksi se, että tekijä edistääkseen terroristiryhmän 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa taikka tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää sitä, hoitaa terroristiryhmän tärkeitä taloudellisia asioita tai antaa ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeitä taloudellisia tai oikeudellisia neuvoja. Edotuksen mukaan rangaistavaa olisi terroristiryhmän 4 §:n 1 momentin 1-3 kohdissa mainitun rikollisen toiminnan kannalta *olennaisen tehtävän hoitaminen*.

Ehdotuksen seurauksena sääntely muuttuisi aiempaa epätäsmällisemmäksi. Ehdotetussa 4 kohdassa ei enää kuvattaisi yksityiskohtaisesti sen soveltamisalaan kuuluvia tehtäviä. Tarkoitus kuitenkin perustelujen mukaan on, että soveltamisalan piiriin jäisivät edelleen terroristiryhmän tärkeiden taloudellisten asioiden hoitaminen ja ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeiden taloudellisten tai oikeudellisten neuvojen antaminen, jos näitä pidetään olennaisina tehtävinä.

Toisaalta olennaisten tehtävien piiri sisältää myös selvästi laajemman joukon tehtäviä kuin nykyisin voimassa oleva täsmällisempi säännös. On selvää, että osa tällaisista tehtävistä – kuten esimerkiksi terroristiseen toimintaan tapahtuvaa ideologista ja aseellista koulutusta olennaisesti palvelevat tehtävät – voidaan vaikeuksitta kytkeä terroristiryhmän rikolliseen toimintaan.

Toisaalta rikolliseen toimintaan tietystä näkökulmasta hyvinkin suoraan liittyvää toimintaa ei nähdäkseni voitaisi pitää säännöksessä tarkoitettuna olennaisena tehtävänä. Eesimerkiksi kansainvälisen humanitaarisen oikeuden suojaama humanitaarinen apu ei nähdäkseni voi tulla rangaistavaksi terroristiryhmän toimintaan osallistumisena, vaikka toiminta sinällään voikin liittyä rikolliset toiminnan seurausten kannalta olennaisiin tehtäviin. Myös hyvin vähäiset ja rikolliseen toimintaan täysin kytkeytymättömät tehtävät, kuten pelkkä oleskelu terroristiryhmän hallitsemissa tiloissa, lastenhoito ja kotitaloustyöt jäävät perustelujen valossa säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Näin tulkittuna ja kiinnittäen lisäksi huomiota siihen, että rangaistavuuden edellytyksenä on olennaisen tehtävän kytkeytyminen nimenomaan rikollisen toiminnan kannalta olennaisiin tehtäviin, ehdotettu Rikoslain 34 a

luvun 4 § 1 momentin 4 kohta ei nähdäkseni muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Nähdäkseni olisi kuitenkin syytä harkita, tulisiko kriminalisointia täydentää säännöksellä siitä, millaisia tehtäviä ei voida pitää olennaisina.

**Terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisarvioinnin tarve**

Rikoslain terrorismikriminalisoinnit on säädetty osittaisina rikoslain muutoksina. Nyt käsiteltävä ehdotus on osa tätä jatkumoa. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin huomauttanut, että terrorismirikokset muodostavat monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Se on todennut, että koska kysymys on sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut, terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisuutta on syytä pyrkiä yksinkertaistamaan (ks. PeVL 56/106 vp, ks. myös PeVL 37/2016 vp, s. 3). Nähdäkseni nyt käsiteltävänä oleva hallituksenesitys ei ainakaan vähennä perustuslakivaliokunnan mainitsemaa monimutkaisuutta.

Turussa 9.6.2021

Juha Lavapuro
oikeusneuvos, professori, OTT