Lakivaliokunnalle

Asia: HE 89/2021 vp (terrorismirikoksia koskevan lainsäädännön uudistus); LA 41/2019 vp; TPA 58/2020 vp

Käsittelen ensiksi hallituksen esitystä HE 89/2021.

Terrorismirikoksia koskevaa lainsäädäntöä on kehitetty Suomessa voimakkaasti ja useassa vaiheessa viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Vuonna 2003 rikoslakiin otettiin erillinen RL 34a lukunsa terrorismirikoksista ja terroristinen tarkoitus tuli terroristisia rikoksia luonnehtivaksi piirteeksi. Monessa muussa maassa terrorismirikoksia koskevaa sääntelyä oli kehitetty tietoisemmin jo aikaisemmin osin myös kansallisten tarpeiden vuoksi. Terrorismirikosten kansainvälinen sääntely on yleensä ollut perusteena kansallisille lainuudistuksille. Vain harvoissa tapauksissa, kuten kouluttautumisrikoksessa, kriminalisointi perustui alkuaan kansalliseen harkintaan.

Nyt arvioitavana oleva esitys poikkeaa edellä sanotusta yleislinjasta siinä, että nyt lainvalmisteluun on ryhdytty kansallisista syistä. On ollut tarpeen arvioida sitä, onko Suomen terroristisia rikoksia koskeva lainsäädäntö vertailumaiden lainsäädännön tasolla. Erityistä huomiota on lainvalmistelussa kiinnitetty siihen, miten terroristisen järjestön tai ryhmän toimintaan osallistumisen rangaistavuutta on vertailumaissa käsitelty ja miten rikoslakimme asiaa koskevaa sääntelyä tulisi muuttaa, jotta se oikealla tavalla tunnistaisi ne tilanteet, joiden on syytä tulla rangaistavuuden piiriin.

Esitystä voidaankin arvioida siinä mielessä tavanomaista vapaammin, ettei sen taustalla ole varsinaisesti kansainvälisiä velvoitteita, joskin sinänsä esitetyt muutokset liittyvät läheisesti myös kansainvälisissä instrumenteissa käsiteltyihin kysymyksiin. Painotus on kuitenkin nyt kansallisen arvioinnin puolella. Kansainväliset velvoitteet eivät estä sitä, että jo täytäntöönpantua sääntelyä täsmennetään ja tarkennetaan ja saatetaan paremmin näitä velvoitteita vastaavaksi. Kansainväliset terrorismin torjuntaan sääntelevät lainsäädäntöinstrumentit ja muut päätökset eivät myöskään estä

kansallisesti pidemmälle menevää sääntelyä. Pitäisin kuitenkin sinänsä hyödyllisenä, että tällaisella alueella, kun sääntely keskeisesti perustuu kansainvälisiin velvoitteisiin, Suomessa lainsäätäjä suhtautuisi varauksellisesti täysin kotikutoiseen kansalliseen sääntelyyn, jolla ei olisi vertailukohtia muiden maiden lainsäädännössä. Jäljempänä mainitsen siitä, että rikosoikeuden soveltamisalaa koskeva sääntely RL 1 luvussa korostaa tätä näkökohtaa osaltaan.

Terrorismirikokset ovat vakavia rikoksia ja niiden sääntely poikkeaa perinteisestä rikollisuudesta siinä, että rangaistavuutta on laajennettu hyvin monenlaisiin terrorismin tukitoimiin. Tietyn vertailukohdan terroristisen rikosten sääntelyyn tarjoaa järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, jota myös säännellään varsin yksityiskohtaisesti kansainvälisin velvoittein.

Esityksen keskeinen ehdotus on, että RL 34a:4:n säännöstä muutettaisiin kahdella tavalla. Otsikko muutettaisiin terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi nykyisen terroristiryhmän toiminnan edistämisen sijaan. Ja tuon säännöksen 1 momentin 4-kohtaa muutettaisiin siten, että rangaistavaa osallistumista olisi terroristiryhmän mainitun rikollisen toiminnan kannalta olennaisen tehtävän hoitaminen. Nykyisessä säännöksessä kyseinen kohta rajautuu taloudellisten asioiden hoitamiseen ja tietynlaisten taloudellisten tai oikeudellisten neuvojen antamiseen.

Kriminalisoinnin otsikon muutos ei ole kovin tavallista eikä ole täysin selvää, miten tällaista tulisi kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta arvioida. Rikosnimikkeen muutos ei oletettavasti tuota itsessään mitään muutosta rangaistavuuden alaan eikä vaikuta sen kattamien rikostyyppien rangaistusarvoon. Jos lainsäätäjä pyrkisi nimikkeenmuutoksella erityisesti dramatisoimaan rikoksen luonnetta ja osoittamaan sen erityistä moitittavuutta, muutosta voisi tarkastella lainsäädännöllä tavoiteltujen symbolisten vaikutusten näkökulmasta ja joissain tapauksissa tällaista voisi pitää vieraana Suomessa omaksutulle tarkastelutavalle. Sellaisesta ei kuitenkaan ole nyt kyse. Rikosnimikkeen muutoksella lähennetään kotimaista rikosoikeutta läheisten vertailumaidemme lainsäädäntöön, mistä on pedagogista etua. Etuna on etenkin se, ettei enää voida sanoa, että Suomen oikeudesta puuttuu tällaista sääntelyä, kun nimikkeiden eroavuus on voinut johtaa tähän päätelmään.

Samaan aikaan on kuitenkin todettava, että kaikkiin RL 34a luvun mukaisiin rikoksiin liittyy erityinen leima. Lainsäätäjä on halunnut osoittaa, että terrorismirikokset muodostavat rikoslaissa oman erityisen kokonaisuutensa, johon yksittäiset kriminalisoinnit liittyvät.

Pidän esitettyä nimikkeenmuutosta kohtalaisen neutraalina ja onnistuneena. Voi hyvin nähdä, että säännöksessä kuvatut edistämistoimet ovat samalla terroristiryhmän toimintaan osallistumista. Terroristiryhmä ei ole sellainen yhdistys tai vastaava, jolla olisi määritellyt jäsenkriteerit tai

vastaavaa, joten ryhmään kuulumista ei ole edelleenkään tarpeen säätää rangaistavaksi, kun taas aktiiviset olennaiset osallistumistoimet on syytä saattaa rangaistavuuden piiriin. Kansainvälinen vertailu osoittaa, että tällainen näkemys on myös muualla yleinen. Kuten HE:ssa s. 8 todetaan: "Kuulumista terroristiorganisaatioon ilmentävät tarkkarajaisella ja todennettavissa olevalla tavalla sen toiminnassa tehdyt terrorismirikokset, joiden piiri on laaja ... ja joilla laajasti säädetään rangaistaviksi sellaisen rikoksen tekemistä edistävät merkitykselliset teot."

Aikanaan HE:ssä oli esitetty juuri toimintaan osallistumista tarkoittavaa nimikettä, mutta silloin lakivaliokunta piti edistämistä paremmin säännöksen sisältöä kuvaavana. Hyvin samoihin aikoihin tuli ajankohtaiseksi säätää rangaistavaksi rikollisjärjestön toimintaan osallistuminen ja erityisesti sen lakivaliokuntakäsittely tapahtui samoihin aikoihin (LaVM 26/2002 vp; PeVL 10/2000 vp). Kummassakin tapauksessa omaksuttiin samanlainen malli, jossa rangaistavat edistämis-/osallistumisteot määritellään yksityiskohtaisesti.

Rangaistavan osallistumisen tekotavoista. - RL 34a:4:n säännös on yksityiskohtaisempi kuin EU:n terrorismirikospuitepäätös ja sittemmin EU:n terrorismirikosdirektiivi edellyttäisivät. Nyt esitetyn lainmuutoksen kannalta on kiinnostavaa, että edistämisrikossäännöstä säädettäessä sekä perustuslakivaliokunta että lakivaliokunta katsoivat, ettei silloin esitetty säännös ollut tarkkarajainen, koska se sisälsi avoimen säännöksen, jonka mukaan rangaistavaa olisi ollut toiminta terroristiryhmän hyväksi vakavuudeltaan edellisiin rinnastettavalla tavalla (PeVL 48/2002 vp.; LaVM 24/2002 vp.).

Olennainen kysymys onkin, onko esitetty olennaisen tehtävän hoitamista koskeva lainkohta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Perustuslakivaliokunta jo aikanaan korosti sitä, että kun rikoksentekoon osallistumista pyritään kriminalisoimaan tavalla, joka poikkeaa vakiintuneista osallistumiskäsityksistä, sääntelyn täsmällisyysvaatimus korostuu tavanomaista enemmän (PeVL 10/2000 vp, s. 2/II). Toisaalta terrorismirikosten luonne erityisen vaarallisina rikoksina perustelee sitä, että sääntelyssä on tarpeen pyrkiä tiettyyn kattavuuteen. Palaan kysymykseen jäljempänä.

Osallistumistoimien rangaistavuuden laajentamiseen on hyvät perustelut. Oikeusvertaileva tarkastelu on tässä ollut hyödyksi, ottaen huomioon myös sen, ettei Suomessa ole käsitelty lainkaan syytteitä RL 34a:4:n tarkoittamista rikoksista. Tarkastelu on osoittanut, että on sellaisia aktiivisen osallistumisen tapoja, jotka eivät tällä erää olisi Suomen rikoslain mukaan rangaistavia, mutta joiden tulisi sitä olla. Terrorismissa aseilla on erityinen merkitys, ja aseelliseen toimintaan osallistumisen tulee olla rangaistavaa. Aseellinen toiminta voi olla muutakin kuin itse

terrorismirikoksen tekemistä: vartiointia, partiointia tai esimerkiksi muun väestön kontrollointia aseiden avulla.

On tarpeen säätää osallistumisena rangaistavaksi myös terroristiryhmän varustehuollosta huolehtiminen ja muut terroristisen ryhmän toimintavalmiuden ylläpitoon ja toimintakykyyn liittyvät tehtävät. Myös terroristista tavoitetta tukevan ideologisen tai uskonnollisen koulutuksen antaminen voi olla olennaista tehtävän hoitamista. Ei olisi mielekästä pyrkiä luettelemaan tyhjentävästi kaikkia tällaisia mahdollisia olennaisia tehtäviä, vaan on tyydyttävä astetta yleisluonteisempaan sääntelyyn. Esitetty sääntelymalli täyttää laillisuusperiaatteen vaatimukset olennaisesti paremmin kuin se aikaisempi malli, joka nähtiin eduskuntakäsittelyssä ongelmalliseksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 34/2021 vp on otettu kantaa siihen, että säännöksessä tulisi esimerkein täsmentää, mikä on olennaisen tehtävän hoitamista. Ehdotetun säännöksen alaan perustuslakivaliokunnalla ei ollut sinänsä huomauttamista.

Hallituksen esityksessä on annettu esimerkkejä toimista, jotka olisivat rangaistavaa tehtävän hoitamista samoin kuin sellaisista toimista, jotka tulisi rajata rangaistavuuden ulkopuolelle. Kansainvälinen vertailu osoittaa, että rajanvedoissa on ollut tiettyä ongelmallisuutta, mikä on koskenut erityisesti niitä maita, joissa sovellettava rikossäännös on hyvin yleisluonteinen, kuten esimerkiksi Norjassa ja Tanskassa.

Julkisuudessakin on noussut keskustelua siitä, miten tulisi suhtautua esimerkiksi normaaliin kotitaloustöiden tekemiseen kuten ruoanvalmistukseen omalle perheelle ja lapsista huolehtimiseen, jos toiminta sijoittuu terroristiseen yhteyteen. Esitettävä säännös mahdollistaa järkevän rajanvedon ja sen, ettei tällainen tavanomainen elämää ylläpitävä toiminta tule rangaistavuuden piiriin. Vastaava kanta on otettu myös saksalaisessa oikeuskäytännössä. Sen sijaan terroristiryhmän huollossa toimiminen tulisi kyseeseen rangaistavana tehtävän hoitamisena. Ei olisi myöskään tarpeen osoittaa, että henkilö on tehtävään määrätty, vaan riittää, että hän sitä hoitaa. Pelkkä muodollinen asema ei yleensä riittäisi rikosvastuuseen, vaan henkilön pitäisi todellisuudessa tehtävää myös hoitaa. Tehtävän hoitamista voisi olla myös rikosten tekeminen, jos siten palvellaan terroristiryhmän terroristista toimintaa.

HE:n perusteluissa (s. 36-41) on käsitelty varsin konkreettisesti ja hyvin esimerkein sitä, milloin kyse olisi rangaistavasta olennaisen tehtävän hoitamisesta ja vastaavasti mitä tilanteita tulisi jättää säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tahallisuusvaatimus rajaa osaltaan rangaistavuutta.

On ansiokasta, että rangaistavuutta rajattaessa esimerkkejä taustoitetaan myös periaatteellisella tasolla. Esimerkiksi kotitaloustöiden tekeminen ja lapsista huolehtiminen kuuluvat toimina yksityiselämän piiriin, ja olisi periaatteellisesti ongelmallista ulottaa rangaistavuus tällaisiin tavanomaisiin elämää ylläpitäviin toimiin. Rikosoikeuden piirissä on toisinaan puhuttu sosiaaliadekvanssista, jolloin menettely ei voisi olla rangaistavaa siinäkään tapauksessa että se muodollisesti toteuttaa jonkin rikostunnusmerkistön. On järkevää pyrkiä muotoilemaan rikossäännökset niin, että tällaiset näkökohdat voidaan ottaa huomioon jo yleisellä tasolla eikä vasta konkreettisissa soveltamistilanteissa.

Vastaavasti kansainvälinen humanitaarinen oikeus rajaa terrorismirikoslainsäädännön soveltamista aseellisen konfliktin tilanteessa. Erityisesti sillä on merkitystä, että humanitaarinen avustustoiminta tulee sallia kaikissa oloissa eikä humanitaarista avustustoimintaa joka täyttää tietyt yleisesti tunnustetut kriteerit tule pitää rangaistavana, vaikka siitä olisi hyötyä terroristiryhmän toiminnalle.

HE:n suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa on asianmukaisesti ja monin viittauksin myös perustuslakivaliokunnan lukuisiin kannanottoihin tarkasteltu esityksen hyväksyttävyyttä ja sille asetettavia vaatimuksia.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt ehdotettua säännöstä sinänsä laillisuusperiaatteen näkökulmasta hyväksyttävänä. Perustuslakivaliokunnan mielestä "sääntelyä on sen soveltamisen kannalta kuitenkin syytä täsmentää niin, että siitä nyt ehdotettua paremmin käyvät ilme edes keskeisimmät ryhmän rikollisen toiminnan kannalta olennaiset tehtävät". PeVL 34/2021 vp.

Pidän esitettyä säännöstä kriminaalipoliittisesti perusteltuna ja katson, että perustuslakivaliokunnan kanta on syytä ottaa huomioon niin, että säännöksessä mainitaan esimerkkejä olennaisista tehtävistä. Katson sen erityisesti tämän täsmennyksen jälkeen täyttävän ne korostetut tarkkuus- ja täsmällisyysvaatimukset, joita tällaiselle erityiselle osallisuussääntelylle tulee asettaa. Tarkkuus- ja täsmällisyysvaatimukset ovat erityisen perusteltuja myös siitä syystä, että säännökseen kuuluva rangaistusasteikko on lavea ja enimmäisrangaistus, jota tosin ei kovin usein liene tarpeen soveltaa, on kahdeksan vuotta vankeutta.

Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen. - Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen on toinen kohta, johon esitetään muutosta. Suomen rikoslaissa on vanhastaan RL 17:1 §:n julkista kehottamista rikokseen koskeva säännös, mitä täydentää RL 34a luvussa oleva erityissäännös (RL 34a:1.1 2-kohdassa). Vertaileva tarkastelu on osoittanut, että kun kyse on terrorismiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta, vertailumaista Ruotsissa ja Norjassa rangaistavuus ei vastaavassa tilanteessa edellytä konkreettista vaaraa, että rikos tehdään. Nykyinen säännöksemme

on myös sillä tavoin rajattu, ettei julkinen kehottaminen terroristiryhmään värväytymiseen ole tämän säännöksen nojalla rangaistavaa. Uudistusehdotuksessa on olennaisesti kyse siitä, että julkisen terroristiseen toimintaan liittyvän kehottamisen rangaistavuus ei enää edellyttäisi konkreettista vaaraa aiheutuvasta rikoksesta, vaan riittäisi kehottamisen tässä suhteessa yleisesti vaarallinen luonne, mikä ilmaistaisiin ”on omiaan”-lausekkeella.

Säännöksessä puhutaan kehottamisen ohella houkuttelusta. Kehottamisen voi tulkita tarkoittavan suorempaa toiseen vaikuttamista kuin houkuttelu, joskin kummassakin toimintatavassa pyritään vaikuttamaan kohdehenkilöiden tulevaan toimintaan. Katsotaan seuraavasti lyhyesti kahta kansainvälisen velvoitteen lähdettä.

Terrorismirikosdirektiivin 5 artiklan mukaan:

> Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että viestien levittäminen yleisölle tai niiden muu yleisön saataville asettaminen millä tahansa keinoin, verkossa tai muualla kuin verkossa, tarkoituksena yllyttää jonkin 3 artiklan 1 kohdan a–i alakohdassa luetellun rikoksen tekemiseen, jos kyseisellä toiminnalla joko suoraan tai välillisesti, *muun muassa terroritekoja ihannoimalla, puhutaan terrorismirikosten tekemisen puolesta ja siten aiheutetaan yhden tai useamman terrorismirikoksen vaara*, on rikosoikeudellisesti rangaistava teko, kun se on tehty tahallisesti. (kurs tässä)

RL 34a:1.2:een terroristinen julkinen kehottaminen rikokseen lisättiin Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan yleissopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanon yhteydessä (L 1370/2007). Tuota uudistusta ei arvioitu silloin perustuslakivaliokunnassa. Yleissopimuksen 5 artiklan 1 kappaleessa määrätään:

> Julkinen yllytys terrorismirikokseen 1. Tässä yleissopimuksessa ”julkinen yllytys terrorismirikokseen” tarkoittaa sellaista viestin levittämistä yleisölle tai muuta yleiseen tietoisuuteen saattamista, jonka tarkoituksena on taivuttaa terrorismirikoksen tekemiseen ja joka aiheuttaa yhden tai useamman terrorismirikoksen vaaran, riippumatta siitä, sisältääkö viesti tällaisten rikosten nimenomaista suosittamista.

Tähän liittyvässä HE:ssä 81/2007 s. 4 avataan asian taustaa seuraavasti:

> Julkista yllytystä terrorismirikokseen koskeva 5 artikla kattaa sekä suoran että epäsuoran yllyttämisen, mutta teon rangaistavuuden edellytyksenä on kummassakin tapauksessa, että kehottaminen aiheuttaa vaaran, että terroristisia rikoksia tehdään.

> Artiklan neuvotteluvaiheessa monet valtuuskunnat vastustivat rikoksen ulottamista epäsuoraan yllyttämiseen korostaen rajanvedon vaikeutta epäsuoran yllyttämisen ja ilmaisunvapauden piiriin kuuluvan kritiikin välillä. Tältä kannalta on merkittävää, että rangaistavalta yllyttämiseltä edellytetään 5 artiklassa sekä tiettyjen subjektiivisten että objektiivisten ehtojen täyttymistä: yhtäältä tahallisuutta ja nimenomaista tarkoitusta terrorismirikosten yllyttämiseen, toisaalta vaaran aiheuttamista. Sopimuksen taustaa ja sisältöä selventävässä Euroopan neuvoston raportissa täsmennetään, että vaaran on oltava konkreettinen ja merkittävä, ja että sen olemassaoloa on arvioitava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön mukaisesti. Vaaran aiheuttamisen edellytys sisältyy myös rikoslain 17 luvun 1 §:ään, jossa säädetään rangaistavaksi julkinen kehottaminen rikokseen, ja se sisällytettiin yleissopimuksen 5 artiklaan Suomen esityksestä. Artiklan lopullinen muotoilu perustuu Ranskan ja Suomen yhteiseen esitykseen, joka laukaisi lukkiutuneen neuvottelutilanteen.

Kun arvioidaan terrorismirikoksiin liittyvän julkinen kehottamisen rangaistavuutta, mukaan tuleekin olennaisesti myös sananvapauskysymyksiä. Sananvapauden suoja eurooppalainen minimitaso määräytyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Suomessa on vältetty ulottamasta rangaistavuutta siihen, että tekijä yksinomaan lausuu julkisesti jotain myönteistä terrorismista tai terroristisesta toiminnasta. Euroopassa erityisesti Isossa-Britanniassa on omaksuttu sääntelyä, jossa terrorismin glorifiointi on säädetty rangaistavaksi. Tällainen toteutettiin vuonna 2006 Terrorism Actin myötä, Section 1: Terrorismiin kannustaminen.

HE:ssä (s. 42) selitetään, että kehottaminen on yllytyksen tyyppistä toimintaa, kun taas houkuttelu on taivuttelua tai sanotun rikoksen tekemisen puolesta puhuvaa toimintaa, jossa se ”esitetään perusteltuna ja tavoiteltavana tekona”. Terrorismin ihannointi ei kuitenkaan kuuluisi rangaistavuuden alaan. Rankaisematonta ihannointia olisi esimerkiksi terroristisen tunnusten ja materiaalien esillä pitäminen tai julkisuuteen tuominen (s. 43).

Esitetty uusi RL 34a:5 e §:n säännös olisi sananvapausrikoksena edelleen suhteellisen ankarasti rangaistava, enimmäisrangaistuksen ollessa kaksi vuotta vankeutta. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus-vaatimuksen kannalta olennaista on, kuinka rangaistava kehottava puhe tulee voida erottaa yleisesti terroristisen toiminnan myönteisessä valossa esittävästä ei-rangaistavasta puheesta. On kuitenkin tiettyä vaikeutta luonnehtia rangaistavaa kehottamista tämän tarkemmin.

On aiheellista pohtia rangaistavuuden kynnystä myös siitä näkökulmasta, mikä on oikea reaktio minkäkinlaiseen julkiseen puheeseen. Tämä liittyy sananvapauden luonteeseen. Yleisluontoiseen

myönteiseen suhtautumiseen terroristiseen toimintaan julkisessa puheessa tulisi reagoida vasta-argumentein. Puheen vaikutusta voidaan vähentää nostamalla keskustelua puheessa esitetyn järkevyydestä ja hyväksyttävyydestä. Sananvapauteen kuuluu vapaus vastaanottaa viestejä ja muodostaa oma käsitys puheena olevasta asiasta. Julkinen puhe nauttii laajempaa suojaa kuin yksityinen, ja poliittinen puhe erityisen vahvaa sananvapauden suojaa. Toisaalta terroristiseen toimintaan ei sovelleta poliittisia oikeuksia eli katsotaan, ettei kyse ole luonteeltaan suojaa saavasta poliittisesta toiminnasta. Rajanvedot lienevät kaikkiaan häilyviä. Kaikkeen edes terrorismista esitettyyn myönteiseen puheeseen ei tule reagoida rangaistusuhkin, eikä se ole tarpeellistakaan, koska julkinen keskustelu korjaa esitettyjä näkemyksiä. Lienee kuitenkin painava yhteiskunnallinen tarve reagoida rikosoikeuden keinoin sellaiseen julkiseen puheeseen, joka on omiaan johtamaan kehotettuihin tekoihin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, ettei väkivaltaan yllyttävää tai terroristiseen toimintaan kehottavaa puhetta voida perustella sananvapauden käytöllä, vaan että kyse on suorastaan EIS:n 17 artiklan tarkoittamasta oikeuden väärinkäytöstä (ks. Roj TV A/S vs. Denmark, 17.4.2018, valitusta ei otettu käsiteltäväksi). Jossain määrin epäselvempi kysymys on, kuinka julkisiin terrorismiin myönteisesti suhtautuviin ilmauksiin tulisi suhtautua. Tämä on myös Suomessa kansallisesti hankala kysymys, koska Suomessa on korostettu vanhaa kansallista ja pohjoismaista sananvapausperinnettä ja suhtauduttu varauksellisesti esimerkiksi vastaaviin kriminalisointeihin niin sanottujen vihapuherikoskriminalisointien kohdalla. Esimerkiksi holokaustin kieltämisen rangaistavuuteen on suhtauduttu jossain määrin varauksellisesti, vaikka holokaustin kieltäminen on usein yhteydessä juuri esimerkiksi juutalaisvastaisiin ja rasistisiin ideologioihin ja vaikka velvoite tällaiseen kriminalisointiin sisältyy EU:n rasismipuitepäätöksen 1 artiklaan.

EIT:n ratkaisukäytännössä on ainakin eräissä tilanteissa arvioitu, ettei hyväksyvän julkisen suhtautumisen terrorismiin (*condoning of terrorism*) rangaistavuus ja teosta tuomitseminen loukannut vastaajan ihmisoikeutta sananvapauteen, ottaen huomioon myös sen, että vastaaja oli tuomittu sakkorangaistukseen. (Leroy vs. Ranska, 2.10.2008) Esimerkkitapauksessa pilapiirtäjä oli kuvannut toteutunutta terroristista iskua myönteiseen sävyyn. Voi arvella, ettei uuden kehottamisrikoksen soveltamiskynnyksen määrittelystä tule aivan helppoa, koska esimerkiksi pilapiirros (Leroy, edellä) voi sisältää vahvan viestin siitä, että isku olisi oikeutettu, ilman että siinä samalla suorastaan kehotetaan ryhtymään aktiiviseksi terroristiseksi toimijaksi. Siinä mielessä ne huolet, joihin edellä viitattiin Euroopan neuvoston vuoden 2005 yleissopimuksen yhteydessä, eivät ole täysin poistuneet.

HE:ssä (s. 43) mainitaan myös siitä, että rangaistavuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon kehotuksen esittämisen olosuhteet samoin kuin se, onko esittäjällä takanaan erityistä painoarvoa, kuten esimerkiksi hänen asemansa uskonnollisessa yhteisössä. Tällainen kontekstuaalisuuden huomioon ottaminen on luonnollista ja perusteltua.

On vielä mainittava myös siitä, että koska kehottamisrikos on eräänlainen keino radikalisoitumisen torjunnassa, nousee kysymys siitä, millaisia kohdehenkilöitä tulisi ajatella. Arvattavasti radikalisoituminen on prosessi, jossa tietynlainen alttius voi saada henkilön uskomaan kehottamisviestin ja toimimaan sen mukaan. Näin ollen viestinnän kohdehenkilöt eivät välttämättä edusta laajaa yleisöä kokonaisuudessaan. Vaikka suureen yleisöön viestintä ei vaikuttaisi, se voisi saada tiettyä vaikutusta niiden joukossa, joilla on valmiiksi samansuuntaisia käsityksiä, joita kehottaminen ja houkuttelu puolestaan voivat vahvistaa.

HE:ssä korostetaan aiheellisesti, ettei kenenkään tulisi päätyä kevein perustein epäillyksi tai syytetyn asemaan sanotusta kehottamisrikoksesta. Tätä turvaa osaltaan myös se, että syyteharkinta on keskitetty valtakunnansyyttäjälle.

HE:n suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa käsitellään sinänsä varsin seikkaperäisesti uuden ehdotetun kehottamisrikossäännöksen perusteltavuutta rikosoikeudellisena sananvapauden käytön rajoituksena. Hyvin olennaista on, voidaanko uudessa kehottamisrikoksessa vaarantamisvaatimusta keventää ehdotetulla tavalla. Perusteluissa viitataan esimerkkinä myös kiihottamisrikokseen, jossa vaarantamisedellytystä ei lainkaan aseteta. Tämän esimerkin ongelmana on kuitenkin, että säännöksen perusrakenne on vanhaa perua eikä siinä yhteydessä ole täysin arvioitu sen perusteltavuutta sananvapauden rajoituksena. Rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä hallitus esitti on omiaan –tunnusmerkin lisäämistä kiihottamisrikossäännökseen, mutta lakivaliokunta ei katsonut tätä tarpeelliseksi, koska se ei nähnyt että asiassa olisi ollut käytännön soveltamisessa ongelmia. LaVM 22/1994 vp.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta on joka tapauksessa parempi, että edes yleisluonteinen vaarantamisvaatimus säännöksessä asetetaan, mikä myös viestii tietyn kynnyksen asettamisesta säännöksen soveltamisessa.

Arvioisin kaikkiaan, että hallitusti ja rajatusti toteutettuna esitetty lainmuutos on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävä ja palvelee todellista yhteiskunnallista tarvetta. On tarpeen voida puuttua sellaiseen vakavaan julkiseen terrorismiin liittyvään ja siihen kehottavaan ja sitä oikeuttavaan puheeseen, joka voi saada vaikutusta. Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan PeVL 34/2021 vp nähnyt esitetyssä säännöksessä huomautettavaa.

On useaan kertaan todettu, että terrorismirikoksia koskeva sääntely, joka on syntynyt vaiheittain pienin osittaisuudistuksin, kaipaisi selkeyttämistä. Julkisen kehottamisen rangaistavuus uhkaa sekin hajota sirpaleiseksi ja vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi. Tätä korostaa vielä se, että kehottaminen on osaksi värväysluonteista, kun taas kohdennetusta värväyksestä on jo oma kriminalisointinsa.

Siinä vaiheessa, kun EN:n terrorismin ehkäisyä koskevaa yleissopimusta kansallisesti täytäntöönpantiin, kehottamisrikosasiaa ei arvioitu perustuslakivaliokunnassa ja muutenkin vaikuttaa siltä, ettei sananvapausnäkökohtiin liittyviä seikkoja ole käsitelty erityisen perusteellisesti kehottamisrikossääntelyn yhteydessä, vaan nämä kysymykset ovat jääneet hiukan muiden asioiden varjoon. Kokonaistarkastelun yhteydessä olisi aiheellista katsoa tätä aihealuetta samalla tarkemmin.

Myös terrorismirikoksen rahoittamista koskevaan säännökseen esitetään muutosta, jolla uusi kehottamisrikos lisättäisiin niiden rikosten joukkoon, joita rangaistava rahoittaminen voi koskea. Käytännössä en pidä kovin todennäköisenä, että terrorismin rahoittamista koskevaa säännöstä tultaisiin meillä tällaisin perustein soveltamaan, mutta rangaistavaan kehottamistoimintaan voi kuitenkin liittyä rahoituksen tarvetta, ja pitäisin aiheellisena torjua sitä myös tällaisin keinoin.

Pidän myös perusteltuna sitä, että terrorismirikoksiin liittyvä kehottaminen lisätään niihin rikoksiin, joiden vuoksi rangaistava matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten voidaan tehdä.

Rikoslain 1:7.3 2-kohdan mukaan RL 34a luvun rikokset ovat kansainvälisiä rikoksia, joihin sovelletaan Suomen lakia tekopaikan laista riippumatta. Tämä näkökohta tulee ottaa huomioon, kun säädetään kansallisin perustein RL 34a luvun mukaisesti terroristista rikoksista. Rangaistavuutta ei tulisi ulottaa laajemmalle kuin mikä on kansainvälisen oikeuden mukaista, koska muuten saatetaan loukata toisen valtion suvereniteettia. Katsoisin ehdotettujen lainmuutosten olevan vielä siinä määrin linjassa kansainvälisen oikeuden ja eri valtioissa säädetyn kansallisen terrorismirikosoikeuden periaatteiden kanssa, ettei tästä muodostu ongelmaa.

Lakialoite LA 41/2019 vp

Lakialoitteessa esitetään säädettäväksi säännöstä terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta. Koska pidän hallituksen esitykseen HE 89/2021 vp sisältyvää esitystä vastaavaksi säännökseksi tarpeellisena ja hyvin laadittuna, katson että kyseinen säännös tulee hyväksyä siltä eikä tämän lakialoitteen pohjalta.

Lakialoitteeseen sisältyy myös esitys kansalaisuuslain muuttamisesta siten, että kansalaisuuden voisi menettää jo kahden vuoden vankeus- tai yhdistelmärangaistuksen rangaistuksen perusteella, kun kyse on tietynlaisesta maanpetos-, valtiopetos- tai terrorismirikoksesta.

Esitystä perustellaan sillä, että vaatimus viiden vuoden vankeus- tai yhdistelmärangaistuksesta nostaa kynnyksen liian korkealle.

Kansalaisuuslainsäädäntöä muutettaessa tulee ottaa huomioon kansainvälisoikeudelliset asiaa koskevat reunaehdot. Kansalaisyleissopimus lähtee kansalaisuuden pysyvyydestä. Edes vakavat rikokset eivät voi yleensä johtaa kansalaisuuden menettämiseen. Kansalaisuuden menettäminen on hyvin erityislaatuinen seuraus rikokseen syyllistymisestä.

Kansalaisuuden menettäminen voi käytännössä koskea ainoastaan henkilöitä, joilla on myös toisen maan kansalaisuus. Keneltäkään ei voida poistaa kansalaisuutta siten, että hän jäisi kokonaan ilman kansalaisuutta. On myös huomattava, ettei kansalaisuuden menettäminen tällaisen rikoksen perusteella ole mitenkään automaattista, vaan siinä on otettava huomioon myös kansalaisuuslain 33 b §:n säännös:

> **33 b § (26.4.2019/564)**
>
> **Arviointi päätettäessä rikokseen perustuvasta kansalaisuuden menettämisestä**
>
> Edellä 33 a §:ssä tarkoitettu päätös kansalaisuuden menettämisestä tehdään henkilön tilanteen kokonaisvaltaisen tarkastelun perusteella. Arvioinnissa otetaan huomioon henkilön siteet Suomeen ja hänen muuhun kansalaisuusvaltioonsa. Näitä siteitä arvioitaessa otetaan huomioon ainakin hänen asuin- ja oleskeluhistoriansa, perhesiteensä ja kielitaitonsa sekä koulunkäyntinsä, opiskelunsa, työntekonsa ja muu taloudellinen toimintansa kansalaisuusvaltioissaan. Arvioinnissa otetaan huomioon myös henkilön perheenjäsenille mahdollisesti aiheutuvat seuraukset.

Jos kyse on henkilöstä, joka ehkäpä vaikka maahanmuuttajataustaisena on jo saanut Suomen kansalaisuuden ja asuu Suomessa, on oletettavaa että hänellä on vahvoja siteitä Suomeen. En pidä tarpeellisena enkä oikein perusteltunakaan, että kansalaisuuden menettämistä koskevaa säännöstä esitetyllä tavalla muutettaisiin. Oikeastaan kyse on siitä, että Suomi vastaa omista kansalaisistaan niin hyvässä kuin pahassa aivan samoin kuin muutkin valtiot. Terrorismin torjunnassa rikosoikeudelliset keinot merkitsevät rangaistusuhkien ylläpitämistä, terroristisen toiminnan viranomaisvalvontaa suojelupoliisin taholta, tuomioistuimissa määrättäviä rangaistuksia

terroristisista rikoksista ja vakavimmissa tapauksissa päätöstä kansalaisuuden menettämisestä, jos on kyse myös toisen maan kansalaisesta. Nämä keinot yhdessä riittävät. Kansalaisuuden poistaminen avaisi tien karkottamisen käyttöön, mutta kuten sanottua, tämän pyritään ikään kuin takaoven kautta. Suomen kansalaista kun ei voi karkottaa.

Toimenpidealoite TPA 158/2020 vp

Toimenpidealoitteessa esitetään, että hallituksen tulisi ryhtyä toimenpiteisiin terroristiryhmään kuulumisen ja toimintaan osallistumisen sekä perheenjäsenten ja elinkumppanien osallisuuden määrittämiseksi rangaistavaksi teoksi eräin edellytyksin.

Kysymystä terroristiryhmään kuulumisen ja sen toimintaan osallistumisen säätämisestä rangaistavaksi on käyty jo pidempään ja hallituksen esityksessä, jota käsiteltiin edellä, esitetään tähän hyvin valmisteltua ja linjakasta ratkaisua. Edistämiskriminalisointi muutetaan toimintaan osallistumisen kriminalisoinniksi.

Tämän valmistelun yhteydessä on selvitelty julkisuudessakin keskusteltua kysymystä siitä, tulisiko terroristien perheenjäsenten tavanomaiset kotia ylläpitävät toimet, kuten ruoanvalmistus, määritellä rangaistavaksi teoiksi, koska ne ovat kuitenkin voineet edistää terroristiryhmän toimintaa. Hallituksen esityksessä on perustellusti omaksuttu kanta, ettei rangaistavuutta tule ulottaa toimintaan, jolla ei ole olennaista merkitystä terroristiryhmän rikollisen toiminnan kannalta. Pidän myös liian pitkälle menevänä, että rikoslakiimme lisättäisiin uusia rangaistussäännöksiä, joiden perustana olisi oleskelu terroristien leireillä tai vastaavilla alueilla. Koulutuksen vastaanottaminen on jo nykyään rangaistava teko. Terrorismin tukitoimia on muutoinkin säädetty rangaistavaksi. Jos ajatellaan terroristien hallitsemilla alueilla olevia naisia, he voivat joutua rikosvastuuseen myös muista rikoksista, kuten rikoksista ihmisyyttä vastaan, jos he osallistuvat hyökkäykseen jotakin alistettua kansanryhmää vastaan. On myös muistettava, ettei rikoslainsäädäntöä voida ongelmitta laatia niin, että sen kohteena olisivat esimerkiksi jollakin alueella olevat naiset.

Totean kokoavasti, että toteutuessaan hallituksen esityksessä esitetty vastaa tarkoituksenmukaisella ja hyväksyttävällä osin myös niihin huoliin, joiden voi arvella olevan erillisen lakialoitteen ja toimenpidealoitteen perusteena.

Esitän vielä lopuksi lakivaliokunnan työn helpottamiseksi luonnoksen siitä, kuinka perustuslakivaliokunnan antama ohjaus olisi otettavissa säännöksessä huomioon.

4 § Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen

Joka edistääkseen terroristiryhmän 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa taikka tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää sitä,

1) varustaa tai yrittää varustaa terroristiryhmää räjähteillä, aseilla, ampumatarvikkeilla tai niiden valmistamiseen tarkoitetuilla aineilla tai tarvikkeilla taikka muilla vaarallisilla esineillä tai aineilla,

2) hankkii tai yrittää hankkia taikka luovuttaa terroristiryhmälle toimitiloja tai muita sen tarvitsemia tiloja taikka kulkuvälineitä tai muita ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeitä välineitä,

3) hankkii tai yrittää hankkia tiedon, jonka tuleminen terroristiryhmän tietoon on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa maalle tai kansainväliselle järjestölle, taikka välittää, luovuttaa tai ilmaisee terroristiryhmälle sellaisen tiedon,

4) *vartioi tai partioi terroristiryhmän lukuun, huolehtii terroristiryhmän toimintavalmiudesta tai ylläpitää sitä, hoitaa terroristiryhmän taloudellisia asioita tai antaa ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeitä taloudellisia tai oikeudellisia neuvoja taikka muutoin* hoitaa terroristiryhmän mainitun rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää tai

5) tekee 32 luvun 6 tai 7 §:ssä tarkoitetun rikoksen,

on tuomittava, jollei teko ole 1, 1 a tai 2 §:n mukaan rangaistava taikka siitä säädetä muualla laissa yhtä ankaraa tai ankarampaa rangaistusta, terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksaksi vuodeksi.

Mitä 1 momentin 4 kohdassa säädetään, ei koske rikoksen esitutkintaan tai tuomioistuinkäsittelyyn taikka rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvää oikeudellisen avustajan tai asiamiehen tehtävien hoitamista.

HE:n tekstissä on esimerkkejä siitä, mitä mainitulla olennaisen tehtävän hoitamisella tarkoitetaan. Vartiointi ja partiointi tarkoittaisivat käytännössä ase kädessä tapahtuvaa toimintaa, jossa on valmius käyttää väkivaltaa terroristiryhmän tavoitteiden edistämiseksi. Toimintavalmiudesta huolehtimista ja toimintaa ylläpitäviä toimia on käsitelty hallituksen esityksessä. Taloudellisten tehtävien hoitaminen ja erittäin tärkeiden taloudellisten ja oikeudellisten neuvojen antaminen ovat jo nykyisen säännöksen mukaan rangaistavia tekoja.

Muuta edellisiin verrattavaa terroristiryhmän rikollisen toiminnan kannalta olennaisen tehtävän hoitamista olisi esimerkiksi toiminta terroristiryhmän puolesta sen viestinnässä. Lienee jossain määrin makuasia, kuinka tarkkaan ja nimenomaiseen sääntelyyn on tarpeen pyrkiä. Perusongelma

on ennallaan: on vaikea laatia luetteloa sellaisista olennaisista tehtävistä, joilla terroristiryhmän rikollista toimintaa voidaan edistää ja siihen osallistua.

Perustuslakivaliokunnan edellyttämä esimerkkien esittäminen on laillisuusperiaatteen sisältämän ennakoitavuuden näkökulmasta hyväksi, koska niiden myötä määrittyy myös yhtenäisempi kynnys sen suhteen, kuinka olennaista toiminnan tulee olla ollakseen rangaistavaa

Lakivaliokunnan olisi aiheellista lausua sananen myös niistä rajoituksista, joita kansainvälinen humanitaarinen oikeus asettaa kriminalisoinnin sisältöön. Esimerkiksi kansainvälisen humanitaarisen järjestön toimintaa ei tule pitää rangaistavana osallistumisena terroristiryhmän toimintaan. Näitä kysymyksiä on käsitelty hallituksen esityksessä, eikä säännöksen täsmällisempi muotoilu tuota sinänsä tarvetta arvioida näitä näkökohtia siitä poikkeavasti.

Minulla ei ole huomautettavaa niistä muutoksista, joita pakkokeinolakiin ja poliisilakiin esitetään.

Helsingissä, 8.10.2021

Kimmo Nuotio, rikosoikeuden professori