Eduskunta
Lakivaliokunta
LaV@eduskunta.fi

Viite: HE 89/2021 vp ym.

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi rikoslain 17 ja 34 a luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi sekä lakialoitteesta LA 41/2019 vp ja toimenpidealoitteesta TPA 158/2020 vp

1. Taustaa

Olen 18.8.2020 antanut nyt kysymyksessä olevaa hallituksen esitystä edeltäneestä työryhmän mietinnöstä lausunnon EOAK/4262/2020. Lausunnossani olen kiinnittänyt huomiota siihen, että muista rikosoikeuden aloista poiketen terrorismia koskevassa lainsäädännössä on viimeisen 20 vuoden aikana useilla pistemäisillä uudistuksilla siirrytty normaaleja rikosoikeudellisia osallisuusoppeja huomattavasti laajempiin edistämisluonteisten tekojen kriminalisointeihin, vaikka havaintoja tai esimerkkejä siitä, että aikaisemmat kriminalisoinnit olisivat osoittautuneet riittämättömiksi, ei ole juurikaan esitetty. Nyt kysymyksessä oleva uudistus on osa samaa pistemäisten uuskriminalisointien jatkumoa.

Olen jo edellä mainitussa lausunnossani viitannut lakivaliokunnan useissa eri yhteyksissä korostamiin yleisiin kriminalisointiperiaatteisiin ja tuonut esiin niiden normaalin soveltamisen tarpeen terrorismiin liittyvien edistämisrikosten osalta. Pidän keskeisenä, että lakivaliokunta on mainittuihin periaatteisiin viitaten katsonut (esim. LaVL 17/2017 vp, s 5), että uusille kriminalisoinneille tulisi aina esittää ”selvityksiin pohjautuva painava yhteiskunnallinen tarve”.

1. Selvitys painavasta yhteiskunnallisesta tarpeesta tässä tapauksessa?

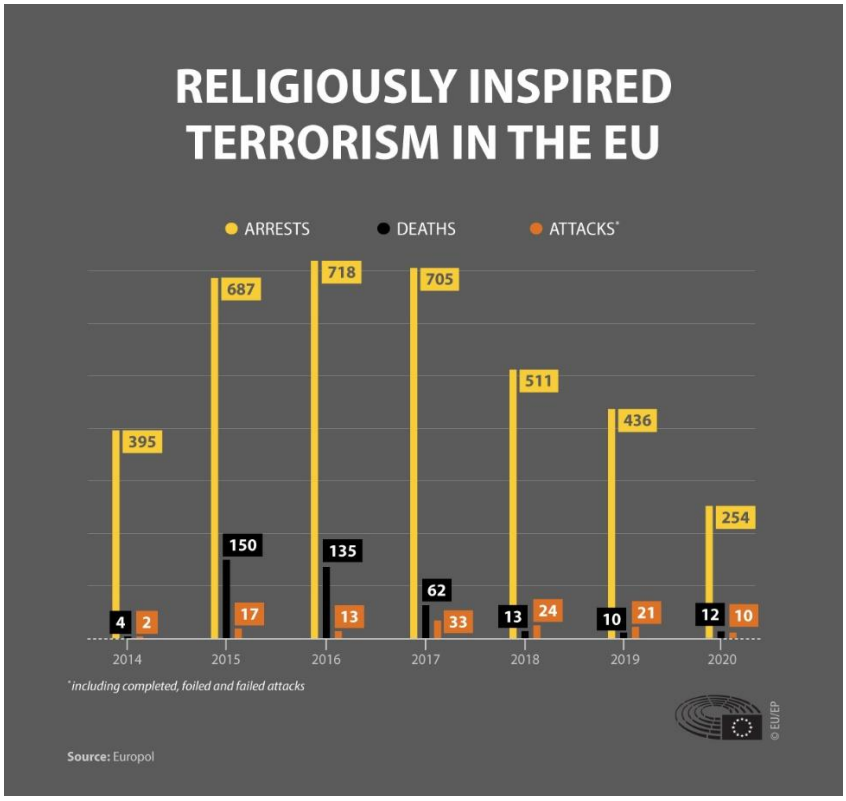
Terrorismirikoksia koskeva rikoslain luku 34 a luku on ollut voimassa vuodesta 2003. Lokakuuhun 2021 mennessä Suomessa on annettu yksi lainvoimainen tuomio terrorismirikoksesta. Se koski Turun puukotusiskua, jossa marokkolaissyntyinen yksin toiminut mies tappoi kaksi ihmistä. Kolmessa muussakin epäiltyjä terrorismirikoksia koskeneessa tapauksessa on edetty oikeudenkäyntiin asti, mutta syytteet on hylätty. Viimeinen syytteen hylkäävä tuomioistuimen ratkaisu annettiin 28.2.2020 jutussa, jossa syytteessä olivat Camp Speicherin joukkomurhaan Irakin Tikritissä väitetysti osallistuneet kaksoset.

Europolin raportin mukaan vuonna 2020 EU:ssa tilastoitiin 57 terrori-iskua tai sellaisen yritystä. Lukuun on laskettu tapahtuneet, epäonnistuneet ja estetyt iskut. Iskuista kymmenen oli jihadistisia, ja ne tehtiin Itävallassa, Ranskassa ja Saksassa. Vaikka jihadististen iskujen osuus oli EU:ssa vain kuudennes, aiheuttivat ne yli puolet kuolemista (12) ja lähes jokaisen loukkaantumisen (47). Yhteensä terrori-iskuissa EU-alueella kuoli 21 ja loukkaantui 54 ihmistä vuonna 2020. Vuonna 2019 kuolonuhreja oli 10 ja loukkaantuneita 27.

Vuonna 2020 Ranskassa ja Espanjassa tapahtui 14 iskua. Ne olivat luonteeltaan etno-nationalistisia ja separatistisia. Italiassa tapahtui 24 iskua, jotka olivat äärivasemmistolaisten tai anarkististen yksilöiden ja organisaatioiden tekemiä. Useimmissa tapauksissa nämä iskut kohdistuivat yksityiseen ja julkiseen omaisuuteen, kuten rahoitusalan ja valtion rakennuksiin. Kolmessa EU-maassa (Saksa, Belgia ja Ranska) yritettiin neljää äärioikeistolaista terrori-iskua. Näistä kuitenkin vain yksi isku toteutui.

Kaiken kaikkiaan 2000-luvulla terrori-iskuja on tehty Euroopassa huomattavasti vähemmän kuin esimerkiksi 1970-luvulla.

Uskontoon liittyvän terrorismin tunnuslukuja on esitelty 20.8.2021 Euroopan parlamentin sivuilla julkaistussa tilastossa seuraavasti:



Vertailun vuoksi todettakoon, että vuosina 2010-2019 ns. ryyppyriitatapoissa kuoli Suomessa vuosittain parikymmentä henkilöä. Tyypillinen suomalainen henkirikos on edelleenkin yksityisasunnossa tehtävä ryyppyriitatappo. Aseena on keittiöveitsi ja tekoajankohtana viikonloppu. Syyllinen ja uhri ovat tuttuja, keski-ikäisiä, yksin asuvia, työelämästä syrjäytyneitä, alkoholisoituneita miehiä, joilla on takanaan useita aiempia väkivaltarikostuomioita. Tekohetkellä osapuolet ovat yleensä 1–3 promillen humalassa (ks. Helsingin yliopisto, valtiotieteellinen tiedekunta, kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Katsauksia 41/2020. Henkirikoskatsaus 2020. Martti Lehti, s. 26 ja 52).

En ole täysin vakuuttunut siitä, että kaikki kriminalisointiperiaatteisiin liittyvät reaaliset argumentit, joita hallituksen esityksessä on terrorismiin liittyvien lisäkriminalisointien painavan yhteiskunnallisen tarpeen osalta esitetty, ovat täysin avoimia ja kattavia. Mainitsen tältä osin esimerkkinä hallituksen esityksen sivulla 7 olevan maininnan:

> ”Poliisiasian tietojärjestelmään on vuoden 2014 alusta vuoden 2020 puoliväliin mennessä kirjattu 28 tutkittavaksi tullutta terrorismirikosta koskevaa asiaa, joiden rikosilmoitukset ovat sisältäneet 45 epäiltyä terrorismirikosta.”

Siteeratusta ilmaisusta voi helposti saada sen käsityksen, että mainittujen rikosilmoitusten perusteella olisi esitutkintakynnyksen (”syytä epäillä”) ylittävällä tavalla epäilty 45 terrorismirikosta. Näin asia ei kuitenkaan ilmeisesti ole, koska syyttäjä ei välttämättä ole katsonut esitutkintakynnyksen ylittyneen. Viittaan tältä osin Poliisihallituksen edellä mainitusta työryhmän mietinnöstä 18.8.2020 antamaan lausuntoon (ID-202048519), jossa on todettu seuraavaa:

> ”Valtakunnansyyttäjäntoimiston vallitsevan käsityksen mukaan, kun valtakunnansyyttäjä päättää terrorismirikoksen syytteen nostamisesta, päättää se samalla myös esitutkinnan käynnistämisestä. Poliisihallitus lausuu tämän johtaneen siihen, että poliisi ei ole saanut useissa tapauksissa lupaa esitutkinnan aloittamiseen. Vaarana tällöin on, että Suomesta muodostuu tai on jo muodostunut terroristisille toimijoille suojaisa paikka toimia.”

Viimeisin terrorismirikoksia koskeva esitutkinta aloitettiin Suomessa ilmeisesti vuonna 2018. Viitteitä siitä, että esitutkintakynnys terrorismirikosten osalta poikkeaisi siitä, mitä se on muissa rikoksissa, ei ole tullut tietooni.

Rikosoikeuden soveltamisalan ja rikostilastojen kannalta terrorismi näyttäisi olevan melko marginaalinen rikollisilmiö, mikä ei sinänsä tietenkään tarkoita sitä, etteikö sen torjuntaan tulisi Suomessakin suhtautua vakavasti. Ns. tiedustelulait onkin säädetty juuri tässä tarkoituksessa. Eri asia kuitenkin on, missä määrin nyt ehdotetuille uuskri-

minalisoinneille voidaan katsoa olevan selvityksiin perustuvaa painavaa yhteiskunnallista tarvetta.

Kun nyt kysymyksessä oleva hallituksen esitys liittyy al-Holin leirin tilanteesta heränneeseen keskusteluun (s. 4), olisi ollut johdonmukaista kriminalisointiperiaatteiden mukaisesti arvioida, missä määrin nyt kysymyksessä olevilla tai muilla terrorismiin liittyvillä kansallisilla kriminalisoinneilla olisi voitu vaikuttaa siihen tapahtumainkulkuun, joka johti suomalaisten naisten ja lasten päätymiseen al-Holin leirille.

Esimerkiksi organisoituun huumausainerikollisuuteen liittyvä oikeuskäytäntö on osoittanut, että tehokkaalla viranomaistoiminnalla kehittyneenkin rikollisorganisaation työnjakoon ja toimintaan voidaan päästä kiinni – jopa silloin, kun rikollista toimintaa johtaa viranomainen itse. Yleensä normaalit osallisuusopit riittävät rikollisten tuomitsemiseen eikä rikosvastuun toteuttamiseksi tarvita kaiken kattavia edistämiskriminalisointeja. Tiedossani ei ole esimerkkejä siitä, ettei vastaava vakiintuneisiin osallisuusoppeihin perustuva lähestymistapa toimi ja riitä terrorismin kohdalla.

Komissio on 23.9.2021 (INFR(2021)2126) aloittanut rikkomusmenettelyn muun muassa Suomea vastaan Euroopan parlamentin ja neuvoston terrorismin torjuntaa koskevan direktiivin (EU) 2017/541 täytäntöönpanoon liittyen. Rikkomusmenettelyn yksityiskohdat eivät ole tiedossani.

3. Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen (olennainen tehtävä)

Terroristiryhmään tai -järjestöön kuulumista ja sen toimintaan osallistumista koskien hallituksen esityksessä ehdotetaan rangaistavuuden laajentamista jo rangaistaviksi säädettyjen terroristiryhmän toiminnan edistämistekojen lisäksi siihen, että henkilö hoitaa mitä tahansa terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta ”olennaista tehtävää” edistääkseen ryhmän terroristista rikollista toimintaa taikka tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää tällaista rikollista toimintaa. Ehdotettu muutos koskisi rikoslain 34 a luvun 4 §:n sisältöä ja rikosnimikettä.

Terroristiryhmän tärkeiden taloudellisten asioiden hoitaminen ja erittäin tärkeiden neuvojen antaminen terroristiryhmälle on jo nykyisin kyseisen lainkohdan nojalla rangaistavaa terroristiryhmän toiminnan edistämisenä. Nyt kriminalisointia olisi tarkoitus laajentaa mihin tahansa olennaiseen tehtävään terroristiryhmässä ja samalla rikosnimike olisi tarkoitus muuttaa terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi.

Olennainen tehtävä kattaisi ilmaisuna myös edellä mainitut taloudellisten asioiden hoitamisen ja neuvojen antamisen. Olennaisella tehtävällä tarkoitettaisiin hallituksen esityksen (s. 38) mukaan esimerkiksi

terroristiryhmän varustehuollosta tai muusta sen toimintavalmiudesta kuten ruoka- ja vesivaroista huolehtimista. Myös ryhmän toimintaan liittyvä ideologinen koulutus mainitaan esimerkkinä olennaista tehtävästä.

Ehdotetun säännöksen taustat näyttävät liittyvän nimenomaan ISIL-tyyppiseen organisoituun toimintaan ja siellä esiintyneeseen työnjakoon. Jos terroristijärjestö ylläpitää tietyllä alueella esimerkiksi omia sairaaloita tai muuta lääkintähuoltoa, myös lääkärit ja sairaanhoitajat toiminevat ehdotetussa lainkohdassa tarkoitetussa olennaisessa tehtävässä - kuten ravitsemushuollosta vastaava henkilöstökin. Hallituksen esityksessä (s. 39) on kuitenkin käsitelty lääkintätehtäviä ainoastaan puolueettoman humanitaarisen avustustoiminnan ja kansainvälisten avustusjärjestöjen kannalta. Terroristijärjestöjen ”omien” lääkäreiden ja hoitajien kannalta asiaa ei ole arvioitu. Tältä osin lainvalmistelu on jäänyt jossain määrin kesken.

Ilmeisesti terroristiryhmän lääkäriin olisi ehdotettua uutta säännöstä sovellettaessa suhtauduttava samalla tavalla kuin muihinkin olennaista tehtävää terroristiryhmässä hoitaviin henkilöihin. Pelastaessaan terroristin hengen tai terveyden hoidollaan terroristiryhmän lääkäri siis syyllistyisi rikokseen. Laiminlyödessään tahallaan hoidon antamisen hengenvaarassa tai vakavassa terveyden vaarassa olevalle terroristille lääkäri saattaisi toisaalta syyllistyä rikoslain 21 luvun 15 §:ssä tarkoitettuun pelastustoimen laiminlyöntiin taikka laiminlyöntinä toteutettuihin vakavampiinkin rikoksiin.

Voimassa olevaan ja myös ehdotettuun lakiin sisältyy erityissäännös (rikoslaki 34 a luku 4 § 2 mom.) siitä, ettei terroristia esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä avustava asianajaja voi syyllistyä edistämisrikokseen. Lääkärin tavoin asianajajakin voi toimillaan vaikuttaa siihen, pääseekö (epäilty) terroristi jatkamaan toimintaansa. Lääkärin tai muiden lääkinnällisiä tehtäviä hoitavien henkilöiden osalta vastaavaa rikosvastuusta vapauttavaa säännöstä ei humanitäärisiä järjestöjä koskevia kansainvälisiä sopimuksia lukuun ottamatta ole. Tilanne on tältä osin nähdäkseni jossain määrin ristiriitainen ja joka tapauksessa lääkärin tai hoitajan kannalta kohtuuton, vaikka he olisivatkin terroristijärjestön palveluksessa.

Hallituksen esityksessä on todettu (s. 38), ettei olennaisena tehtävänä voitaisi pitää esimerkiksi pelkästään oleskelua terroristiryhmän hallitsemissa tiloissa tai hallitsemalla alueella tai avioitumista terroristiryhmään kuuluvan henkilön kanssa. Rikoksena ei pidettäisi myöskään sitä, että henkilö ainoastaan toimii tavanomaisissa omaa perhettään palvelevissa kotitaloustehtävissä taikka huolehtii lapsistaan tai muiden lapsista. ”Pelkkä” ISIL-vaimon tai -perhepäivähoitajan rooli ei siis edelleenkään olisi rikoksena rangaistava olennainen tehtävä.

Epäily olennaisesta tehtävästä voisi muussa kuin ISIL-tyyppisessä toiminnassa käytännössä ilmeisesti olla esimerkiksi ruuan tai juoman toimittamista Suomessa toimivan terroristeiksi epäillyn löyhän ryhmän kokoontumiseen. Tällainen kokoontuminen voisi tapahtua jonkun kotona tai esimerkiksi etnisessä ravintolassa. Tilojen tarjoaminen saattaisi jo sellaisenaan olla olennainen tehtävä kuten myös tilojen siivoaminen kokoontumisen jälkeen. Tällainenkin rikosepäily voisi olla useiden salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen, jopa asuntokuuntelun, käytön perusteena, mikä lienee myös lakiehdotuksen keskeinen tavoite.

4. Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen

Uutena terrorismirikoksena ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen (uusi rikoslain 34 a luvun 5 e §). Ollakseen rangaistavaa kehottamisen tulisi koskea värväytymistä terroristiryhmään tai terrorismirikoksen tekemistä. Tunnusmerkistön täyttyminen ei edellyttäisi konkreettista vaaraa terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisestä. Rangaistaviksi tulisivat myös julkisen kehottamisen rahoittaminen ja matkustaminen toiseen valtioon julkisen kehottamisen tekemistä varten. Rangaistavaksi tulisi jopa julkinen kehottaminen matkustamiseen toiseen valtioon julkisen kehottamisen tekemistä varten.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu rikoslain 17 luvun 1 §:ssä säädetään jo nykyisin rangaistavaksi julkinen kehottaminen rikokseen. Pykälän 1 momentin mukaan mainitusta rikoksesta tuomitaan se, joka joukkotiedotusvälinettä käyttäen tai julkisesti väkijoukossa taikka yleisesti tietoon saatetussa kirjoituksessa tai muussa esityksessä kehottaa tai houkuttelee rikoksen tekemiseen siten, että kehotus tai houkuttelu aiheuttaa vaaran, että sellainen rikos tai sen rangaistava yritys tehdään tai muuten selvästi vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta.

Rikoslain 17 luvun 1 §:ssä säädetty julkinen kehottaminen rikokseen voi koskea kaikkia rikoksia, myös rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädettyjä terrorismirikoksia. Jos julkinen kehottaminen rikokseen tehdään terroristisessa tarkoituksessa siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle, tekijä syyllistyy rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa rangaistavaksi säädettyyn terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn julkiseen kehottamiseen rikokseen.

Hallituksen esityksen perustelujen valossa, vaikka ne tältä osin ovatkin olennaisesti ansiokkaammat kuin työryhmän mietinnön perustelut, on vaikea hahmottaa, mikä selvityksiin perustuva painava yhteiskunnallinen tarve edellyttää nyt ehdotettua uuskriminalisointia edellä mainittujen jo olemassa olevien kehottamiskriminalisointien lisäksi.

Ehdotetun uuden kehottamisrikoksen rangaistusasteikko olisi sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Kehottamisen kohteena voisi olla mikä tahansa rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetty terrorismirikos eli esimerkiksi mainitun luvun 5 c §:ssä tarkoitettu terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen, jonka maksimirangaistus on vain yksi vuosi. Ei vaikuta johdonmukaiselta, että kehottamisrikos olisi ankarammin rangaistava kuin se teko, jonka tekemiseen kehottaminen kohdistuu.

5. Lakialoite LA 41/2019 vp (rikoslain 34 a luvun ja kansalaisuuslain 33 a §:n muuttaminen)

Nähdäkseni nyt kysymyksessä oleva hallituksen esitys vastaa lakialoitteen tavoitteisiin varsin hyvin rikoslain muuttamisen osalta. Kansalaisuuslain muuttaminen edellyttäisi sitä vastoin huolellista ministeriötason lainvalmistelua.

Kansalaisuuslakia muutettiin 1.5.2019 voimaan tulleella lailla (564/2019) siten, että tiettyihin vakaviin rikoksiin syyllistynyt henkilö voi menettää Suomen kansalaisuuden. Suomen kansalaisuuden voi kuitenkin menettää vain henkilö, jolla on myös jonkin toisen valtion kansalaisuus sekä riittävästi tosiasiallisia siteitä tähän toiseen valtioon. Päätöksen kansalaisuuden menettämisestä tekee Maahanmuuttovirasto.

Suomen kansalaisuuden voi menettää, jos syyllistyy sellaiseen Suomen elintärkeitä etuja vastaan tehtyyn rikokseen, josta on säädetty ankarimmaksi rangaistukseksi vähintään kahdeksan vuotta vankeutta. Tällaisia ovat esimerkiksi Suomen itsemääräämisoikeuden vaarantaminen, sotaan yllyttäminen, maanpetos ja vakoilu. Edellytyksenä kansalaisuuden menettämiselle on myös se, että henkilö on saanut vähintään viiden vuoden ehdottoman vankeusrangaistuksen.

Kansalaisuuden voi niin ikään menettää vakavien terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten perusteella. Tällöin edellytyksenä on lisäksi aina se, että kyseinen rikos on kohdistunut Suomen elintärkeitä etuja vastaan. Suomea sitovat kansainväliset sopimukset vaikuttavat osaltaan siihen, mitä kansalaisuuden menettämisestä voidaan säätää.

6. Toimenpidealoite TPA 158/2020 vp

Toimenpidealoitteessa lähdetään siitä, että pelkkä oleskelu tietyssä paikassa tulisi säätää rangaistavaksi eikä näytöksi oleskelusta tarvittaisi muuta kuin suojelupoliisin ”arvio”. Aloitteeseen liittyy, siinä muodossa kuin se on esitetty, niin monia perustavanlaatuisia oikeudellisia ongelmia, ettei se voine johtaa toimenpiteisiin.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.