Lakivaliokunta

AI FI 46/2021
6.10.2021

AMNESTY INTERNATIONAL

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 041 313 4778
E: amnesty@amnesty.fi
W: www.amnesty.fi

Lausunto hallituksen esityksestä (HE 89/2021 vp) rikoslain 17 ja 34a luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi (terrorismisäännökset)

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnestyn tehtävänä on tehdä ihmisoikeudet tunnetuiksi, tutkia vakavia ihmisoikeusloukkauksia sekä kampanjoida niitä vastaan kaikkialla maailmassa. Amnesty seuraa aktiivisesti vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita ja on ottanut kantaa sekä Suomessa että kansainvälisesti terrorismisäännöksiä uudistettaessa, ihmisoikeusvelvoitteita esille tuoden ja niiden toteutumista vaatien.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksessä HE 89/2021 vp ehdotetaan terrorismirikoksia koskevia rangaistussäännöksiä muutettavan ja täydennettävän siten, että rangaistavaksi tulisi yleisesti se, että henkilö hoitaa terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää. Terroristiryhmän toiminnan edistämisen rikosnimike muutettaisiin terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi. Esityksen mukaan tämä laajentaisi merkittävästi terroristiryhmiin liittyvien säännösten soveltamisalaa.

Lisäksi uutena terrorismirikoksena säädettäisiin rangaistavaksi julkinen kehottaminen liittyen terrorismirikoksiin. Siinä kehotettaisiin tai houkuteltaisiin värväytymiseen terroristiryhmään tai terrorismirikoksen tekemiseen siten, että kehotus tai houkuttelu olisi omiaan aiheuttamaan värväytymisen tai terrorismirikoksen tekemisen. Tästä kehotuksesta tai houkuttelusta ei kuitenkaan edellytettäisi aiheutuvan terrorismirikoksen tai sen yrityksen tekemisen vaaraa.

Terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rahoittaminen ja matkustaminen toiseen valtioon julkisen kehottamisen tekemiseksi säädettäisiin rangaistaviksi terrorismirikoksen rahoittamisena ja matkustamisena terrorismirikoksen tekemistä varten.

Kyseinen hallituksen esitys on tehty oikeusministeriön työryhmän antaman esityksen pohjalta.[1] Työryhmä katsoi, että Suomen terrorismilainsäädäntö on jo ennestään kansainvälisesti verrattuna kattavaa ja

[1] Työryhmämietintö, 16.6.2020:
https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162311/OM_2020_8_ML.pdf?sequence=1&isAllowed=y

rangaistaviksi säädettyjen tekojen joukko on laaja. Kansainväliset sopimukset tai suositukset eivät velvoita Suomea nykyistä ankarampaan lainsäädäntöön.

Amnesty toteaa, että uusissa kriminalisoinneissa ei näin ollen ole kyse kansainvälisten velvoitteiden täysimääräisen toteuttamisen varmistamisesta. Tällöin kriminalisoinnille tulee olla muita painavia yhteiskunnallisia perusteita. Perusteena kriminalisoinneille on esitetty suomalaisten kotiuttaminen al-Holin leiriltä ja siihen liittyen hallituksen linjaus arvioida tarpeet lainsäädännön muutoksille terroristiseen toimintaan liittyen. Amnesty toteaa, että muutosten perusteluista ei kuitenkaan täysin selviä, miksei leiriltä kotiutettavien suomalaisten mahdollista rikosoikeudellista vastuuta voitaisi arvioida jo olemassa olevia säännöksiä käyttäen. Terrorismirikoksista on jo tällä hetkellä luotu hyvin kattava välineistö kansainvälisestikin vertaillen, kuten edellä on todettu. Muissa rikoksissa ei vastaavaa, yhtä laajaa kriminalisointia eri edistämisen ja osallistumisen tavoista ole nähty tarpeelliseksi.

Esityksestä ei siten täysin selviä, miksi uusille kriminalisoinneille olisi painavat yhteiskunnalliset syyt. Terrorismiin liittyvien toimien kriminalisoinnilla pyritään yleensä suojaamaan ihmisten oikeutta elämään, vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen sekä suojaamaan valtiota vahingonteoilta ja oikeusjärjestyksen tai yhteiskunnan perusrankenteiden horjuttamiselta. Kuitenkaan mitä tahansa ei voida kriminalisoida terrorismin uhan varjolla, vaan kriminalisoinnin tulee olla suhteellista tavoitteeseensa nähden. Voidaankin kysyä, onko esimerkiksi vain abstraktia vaaraa aiheuttavan toiminnan kriminalisointi suhteellista. Amnesty katsookin, että riittäviä perusteita kriminalisoinnille ei ole esitetty.

Terrorismirikoksiin liittyvässä sääntelyssä on erityisen tärkeää huomioida kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä perustuslain mukaiset perusoikeudet. Sääntelyllä rajoitetaan ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia, jolloin rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä, oikeasuhtaisia ja tarkkarajaisia. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tähän huomiota lausunnoissaan (esim. PeVL 20/2018 vp. ja PeVL 48/2002 vp.) Lisäksi on huomionarvoista, ettei terrorismia ja terroristista tarkoitusta ylipäänsä ole määritelty yleismaailmallisesti. Amnesty katsoo myös, että rikoslain terrorismirikoksia koskevia säännöksiä on syytä selkeyttää. Suomessa terrorismirikoksia koskeva lainsäädäntö on luotu usealla eri kerralla, ja siitä on muodostunut monimutkainen ja vaikeaselkoinen kokonaisuus. Nyt ehdotetut muutokset eivät edesauta lainsäädännön selkeyttämistä, vaan tekevät lainsäädännöstä entistä monimutkaisemman.

2. Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen

Esityksessä ehdotetaan rikoslain 34 a luvun 4 §:n muuttamista siten, että rikosnimike vaihtuisi terroristiryhmän toiminnan edistämisestä terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi. Pykälän 4 kohdassa terroristiryhmän toimintaan osallistumisena rangaistavaa olisi ryhmän rikollisen toiminnan kannalta olennaisen tehtävän hoitaminen.

Olennaisten tehtävien kirjo voi olla laaja, eikä pykälässä kuvattaisi yksityiskohtaisesti sen soveltamisalaan kuuluvia tehtäviä. Kyse olisi nimenomaan terroristiryhmän mainitun rikollisen toiminnan kannalta olennaiset tehtävät, jotka konkreettisesti edistävät tai auttavat ryhmän tavoitteena olevien tai jo suunniteltujen rikosten tekemistä tai muuten myötävaikuttavat ryhmän rikollisiin toimintamahdollisuuksiin ja tavoitteenasetteluun vaikuttaen näin terroristiryhmän edustaman toiminnan vaarallisuuteen. Esityksen mukaan olennaisena tehtävänä ei voitaisi pitää esimerkiksi pelkästään oleskelua terroristiryhmän hallitsemissa tiloissa tai hallitsemalla alueella tai avioitumista terroristiryhmään kuuluvan kanssa. Olennaisena tehtävänä ei voitaisi pitää myöskään sitä, että henkilö ainoastaan toimii tavanomaisissa omaa perhettään palvelevissa kotitaloustehtävissä taikka huolehtii lapsistaan tai muiden lapsista. Yksityiselämän piiriin kuuluvasta ja muusta tavanomaisesta toiminnasta olisi erotettava terroristiryhmää ja sen useita jäseniä laajemmin palvelevat rikollisen toiminnan kannalta olennaiset tehtävät, joiden voidaan katsoa merkitsevän terroristiryhmän jäsenten toimintavalmiudesta huolehtimista.

Amnesty katsoo, että esityksessä on pyritty tarkentamaan olennaisen tehtävän määrittelyä, mutta edelleen olennaisuuden arviointi jätettäisiin tuomioistuinten harkintaan. Ihmisen tulee kyetä arvioimaan

tekojensa oikeudellisuutta, ja tekojen määrittelemättömyys voi siten muodostua ongelmalliseksi laillisuusperiaatteen kannalta, kun olennaisia tekoja ei ole täsmällisesti ja tarkkarajaisesti säännelty. Esityksessä viitataankin siihen, että olennaisia tehtäviä ei voida sinällään tyhjentävästi kuvata, koska terrorismirikosten teko- ja edistämistavoille on ominaista niiden muuttuminen ja kehittyminen ajan kuluessa. Lisäksi toiminnan olennaisuus voi riippua monesta seikasta, kuten ryhmän koosta, jolloin pienemmän ryhmän ollessa kyseessä jo vähäisempi osallistuminen voisi olla olennaista. Esimerkkinä on annettu muun muassa logistiikasta, kuten vesi- ja ruokahuollosta huolehtiminen. Tilanteessa, jossa ryhmän muodostaa vaikka vain kolme henkeä, yksilön kannalta muonitus muodostaa paljon olennaisemman tehtävän kuin kolmen ihmisen muonitus osana paljon suurempaa ryhmää.

Esityksessä on myös tarkennettu, että 4 §:ää koskee tahallisuusvaatimus, jonka mukaan ryhmän toimintaan osallistumisen rangaistavuus edellyttää, että tekijän tarkoituksena on edistää ryhmän rikollista toimintaa ja että tekijä tietää toimintansa edistävän sitä. Jos esimerkiksi henkilö ei olisi tietoinen oman toimintansa liittymisestä terroristiryhmään tai oman toimintansa merkityksestä osana terroristiryhmän toiminnan kokonaisuutta, hän ei syyllistyisi rikokseen. Amnesty katsoo, että kyseinen tarkennus tahallisuuden vaatimuksesta on hyvin olennainen merkintä hallituksen esityksessä.

3. Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan rikoslain terrorismirikoksia koskevia säännöksiä täydennettävän siten, terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen säädettäisiin erikseen rangaistavaksi uutena 34 a luvun 5 d §:nä. Se tapahtuisi joukkotiedotusvälinettä käyttäen tai julkisesti väkijoukossa taikka yleisesti tietoon saatetussa kirjoituksessa tai muussa esityksessä ja sisältäisi kehotuksen tai houkuttelun värväytyä terroristiryhmään tai tehdä terrorismirikos. Terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rangaistavuus ei kuitenkaan edellyttäisi, että kehotuksen seurauksena nimenomaisesti aiheutuu vaaraa terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisestä.

Ehdotettava säännös muistuttaa jo voimassa olevaa rikoslain 17 luvun 1 §:n julkista kehottamista rikokseen sillä erotuksella, että julkinen kehottaminen rikokseen edellyttää, että kehottaminen aiheuttaa vaaran, että sellainen rikos tai sen rangaistava yritys tehdään tai muuten selvästi vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Julkisen kehottamisen yleissäännös siis edellyttää konkreettista vaaraa rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisestä.

Hallituksen esityksessä on todettu, että terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen olisi siis lähtökohtaisesti yleissäännöksen mukaisia julkisen kehottamisen rikoksia etäämpänä kehotettavan rikoksen toteutumisesta. Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että terrorismirikosten rangaistavuutta ulotetaan huomattavan etäälle varsinaisesta terrorismirikoksesta ilman, että minkäänlaista vaaraa terrorismirikosten toteutumisesta olisi käsillä (PeVL 56/2016 vp). Amnesty toteaa, että koska kyseessä on sananvapauden rajoitus, jossa lisäksi kriminalisoitavan toiminnan yhteys varsinaisiin terroritekoihin on työryhmän mietinnönkin mukaan etäinen, tulee kriminalisoinnin välttämättömyys ja suhteellisuus hyväksyttävän tavoitteen aikaansaamiseksi varmistaa. Uutta kriminalisointia on perusteltu terrorismirikosten vakavalla luonteella ja ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavan rikollisuuden torjumisella. Rikoslaissa kuitenkin on jo julkinen kehottaminen rikokseen, kuten edellä on mainittu. Siksi on arvioitava, onko kyseinen uusi säännös välttämätön ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima.

Toisaalta hallituksen esitykseen on lisätty abstraktia vaaraa ilmaiseva ”on omiaan” -elementti uuteen kehottamisrikokseen. Sen mukaan terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rangaistavuus edellyttäisi, että kehotus tai houkuttelu olisi omiaan aiheuttamaan terroristiryhmään värväytymisen tai terrorismirikoksen tekemisen. Esityksen mukaan julkisen kehotuksen olisi oltava sisällöltään sen luonteinen, että sillä voidaan olettaa olevan kehottajan tarkoittamaa vaikutusta joihinkin vastaanottajiinsa, vaikkei rangaistusvastuu edellytäkään, että julkisen kehotuksen seurauksena joku tosiasiassa värväytyisi terroristiryhmään tai tekisi terrorismirikoksen. Esityksessä on myös selvennetty ran-

gaistavan julkisen kehottamisen muotoja. Säännös jää silti edelleen suhteellisen väljäksi ja vaikeaselkoiseksi soveltaa.

4. Muut huomiot hallituksen esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että uuden julkisen kehottamisrikoksen rahoittaminen ja sen tekemiseksi tapahtuva matkustaminen myös kriminalisoitaisiin. Amnesty katsoo, että erilaisilla rahoitusrikoksilla tulee olla aito ja läheinen yhteys taustalla olevaan terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemiseen. Sellainen lainsäädäntö, jossa avustamisrikoksen yhteys päätekoon muodostuu erittäin etäiseksi, on ongelmallinen. Terrorismin rahoittamisen kriminalisoinnissa tulisi pyrkiä säätämään rangaistavaksi ainoastaan itse terroritekoon tarpeeksi läheisessä yhteydessä oleva rahoittamistoiminta. Samat periaatteet koskevat myös matkustamisrikoksia. Julkisen kehottamisen rahoittaminen ja matkustaminen julkista kehottamista varten jäävät siten hyvinkin kauas itse terroriteosta, kun julkinen kehottaminenkaan ei edellytä konkreettisen terroriteon vaaraa. Esitys vaikuttaa menevän hyvin pitkälle ja jäävän suhteellisen kauas itse päärikoksesta, kun monenlaiset vaaraa aiheuttamattomatkin teot kriminalisoitaisiin.

Lisäksi Amnesty toteaa, että ylipäänsä uusien rikosoikeudellisten säännösten keinotekoinen luominen, vailla painavaa yhteiskunnallista perustetta, ei ole laillisuusperiaatteen mukaista ja ihmis- ja perusoikeuksia rajoitettaessa myös suhteellisuusharkinnan tulee olla olennaisessa osassa. Toisaalta Amnesty kiittää, että hallituksen esityksessä on pyritty selventämään muun muassa terroristiryhmän toimintaan osallistumisena katsottavien tekojen olennaisuus-elementtiä sekä lisätty julkisen kehottamisen kriminalisointisäännökseen abstraktia vaaraa kuvaava olla omiaan -elementti ja selvennetty millaiset teot voivat olla kriminalisoinnin piirissä. Tästä huolimatta Amnesty katsoo, että kriminalisointien todellinen tarve ei tule selvästi esille ja yksittäisiä kriminalisointeja järkevämpää olisi tehdä kokonaisvaltainen terrorismirikosssäännösten kokonaisuudistus, jotta nyt vaikeaselkoinen lainsäädäntö muodostuisi ymmärrettävämmäksi kokonaisuudeksi. Amnesty toteaa, että uusien kriminalisointien luomiselle ei ole esitetty riittäviä perusteita, etenkin kun kyseessä on hyvinkin abstraktit ja päärikokseen etäiset teot.

5. Lakialoite ja toimenpidealoite

Lakialoitteessa LA 41/2019 vp ehdotetaan terrorismilakien tiukentamista siten, että kriminalisoitavaksi tulisi osallistuminen terroristisen yhteenliittymän tai ryhmän toimintaan. Amnesty huomauttaa, että hallituksen esityksessä nimenomaisesti ehdotetaan kriminalisoitavaksi ryhmän toimintaan osallistuminen. Toisaalta ryhmään kuuluminen eli ryhmän jäsenyyden kriminalisointi edellyttäisi suuremman muutoksen rikoslakiin. Tällöin pitäisi nimittäin arvioida, millaista ryhmää on missäkin tapauksessa pidettävä sellaisena ryhmänä, jonka jäsenyys itsessään voitaisiin katsoa rikokseksi. Terroristiryhmä on nykyisellään määritelty rikoslaissa vähintään kolmen henkilön muodostamaksi tietyn ajan koossa pysyväksi rakenteeltaan jäsentyneeksi yhteenliittymäksi, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen terrorismirikoksia. Pelkän jäsenyyden kriminalisointi vaatisi kuitenkin selvennystä esimerkiksi siitä, mitä jäsenyydeltä edellytettäisiin – olisiko pelkkä passiivinen jäsenyys ilman ryhmän mukana toimintaa rikos, vaadittaisiinko jäsenyyden toteamiseen jonkinlaista dokumenttia vai riittäisikö esimerkiksi sosiaalisessa mediassa ryhmän sivustolle liittyminen tai sivuston seuraaminen, vaadittaisiinko ryhmän toteamiseksi jo tapahtuneita rikoksia vai esimerkiksi rikoksista keskusteleminen. Amnesty toteaa, että jäsenyyden kriminalisointi vaatisi tarkkaa selvitystyötä, jossa otetaan ihmisoikeusnäkökulmat kattavasti huomioon, eikä kriminalisoinnin laajentaminen pelkkään jäsenyyteen ole todennäköisesti tarkoituksenmukaista.

Lakialoitteessa ehdotetaan lisäksi, että kansalaisuuden menettämisen perusteisiin lisätään terroristiryhmän toimintaan osallistuminen. Amnesty katsoo, että osallistuminen voi tapahtua monilla eri tavoin ja teot voivat poiketa toisistaan vakavuudeltaan, kuten hallituksen esityksessäkin on todettu. Esimerkkeinä voidaan antaa ryhmän jäsenten vesi- tai ruokahuolto tai vaatetus. Näin ollen ei ole tarkoituksen-

mukaista säätää kansalaisuutta menetettäväksi pelkästään ryhmän toimintaan osallistumisen perusteella, sillä kyse on syvästi ihmisoikeuksiin puuttuvasta toimenpiteestä.

Toimenpidealoitteessa TPA 158/2020 vp pyydetään kriminalisoimaan terroristiryhmään kuuluvien henkilöiden perheenjäsenten ja elinkumppanien osallisuus, jos he ovat oleskelleet terroristiseen toimintaan tarkoitetuilla leireillä tai vastaavilla alueilla. Amnesty toteaa, että osallisuus rikokseen on jo rikoslain yleisten oppien mukaan kriminalisoitua rikoskumppanuutta tai esimerkiksi avunantoa. Näin ollen, mikäli perheenjäsenet ovat osallistuneet rikolliseen toimintaan, heidän rikosvastuunsa tulee jo nykyisellään tätä kautta määritellyksi. Pelkkää perheenjäsenten oleskelua leireillä ei ole mahdollista kriminalisoida, sillä perheenjäsenet ovat voineet joutua leireille eri syistä ja erilaisissa tilanteissa eivätkä he välttämättä ole osallistuneet millään tavalla rikolliseen toimintaan tai tällaisen toiminnan rikolliseen tukemiseen.

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija