OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Oikeusministeriö
Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

12.11.2021

*Eduskunnan lakivaliokunnalle*

# HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI RIKOSLAIN 17 JA 34 a LUVUN MUUTTAMISESTA JA SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI (HE 89/2021 vp)

Omaa perhettä palvelevissa kotitaloustehtävissä ja lasten hoitamisessa toimimista sekä terroristiryhmän hallitsemalla alueella oleskelua koskien oikeusministeriö toteaa 25.10.2021 valiokunnalle jo toimittamansa lisäselvityksen lisäksi kunnioittavasti seuraavan:

## Hallituksen esityksen valmistelu

Ehdotettujen lainsäädäntömuutosten valmistelun taustalla on hallituksen joulukuussa 2019 tekemä linjaus lainsäädännön tarkastelusta ja tarpeellisten lainsäädäntömuutosten tekemisestä. Tuolloin oli herännyt kysymys terroristijärjestöihin ja -ryhmiin liittyvän sääntelyn kattavuudesta ja vertailukelpoisuudesta muiden valtioiden lainsäädäntöihin verrattuna.

Hallituksen linjauksen johdosta asetettu työryhmä luovutti kesäkuussa 2020 yksimielisen työryhmämietinnön, jossa arvioitiin terrorismirikoksia koskevien rangaistussäännösten olevan kansainvälisten velvoitteiden mukaisia sekä muutenkin laajoja ja kattavia myös vertailtaessa keskeisten eurooppalaisten vertailuvaltioiden kanssa. Tarkasteltavina olivat Ruotsin, Norjan, Tanskan, Saksan, Yhdistyneen kuningaskunnan, Alankomaiden, Belgian ja Ranskan rangaistussäännökset.

Työryhmä ehdotti sääntelyn riittävän kattavuuden varmistamiseksi ja vertailuvaltioidenkin lainsäädännöt huomion ottaen lainsäädäntömuutoksia, jotka sitten päätyivät myös hallituksen esitykseen. Rikoslain (39/1889) 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdan muuttamista koskeva työryhmän ja sittemmin

| Postiosoite<br>Postadress | Käyntiosoite<br>Besöksadress | Puhelin<br>Telefon | Faksi<br>Fax | S-posti, internet<br>E-post, internet |
|---|---|---|---|---|
| Oikeusministeriö<br>PL 25<br>FI-00023 Valtioneuvosto<br>Finland | Eteläesplanadi 10<br>00130 Helsinki<br>Finland | 0295 16001<br>Internat.<br>+358 295 16001 | 09 160 67730<br>Internat.<br>+358 9 160 67730 | oikeusministerio@om.fi<br>www.oikeusministerio.fi<br>www.justitieministeriet.fi |

hallituksen tekemä ehdotus tietyn olennaisen tehtävän hoitamisen säätämisestä rangaistavaksi liittyy siihen, että koska ryhmän toiminnan edistämistavat on nykyisin lueteltu tyhjentävästi momentissa, se on soveltamisalaltaan useiden vertailuvaltioiden sääntelyä suppeampi. Työryhmämietintöön verrattuna hallituksen esityksessä lausuntopalautteen perusteella täsmennettiin ja täydennettiin kohdan perusteluita. Nyt kysymyksessä olevat rangaistavuuden rajaukset olivat kuitenkin jo työryhmämietinnön perusteluissa.

Hallituksen esityksen rakentaminen työryhmämietinnölle perustui siihen, että mietinnön lausuntopalautteessa ei asetettu kyseenalaiseksi työryhmän johtopäätöstä sääntelyn kattavuudesta, ei myöskään suhteessa vertailuvaltioiden lainsäädäntöihin. Lausuntopalautteessa ei myöskään esitetty näkemyksiä työryhmän ehdottamia lainsäädäntömuutoksia pidemmälle menevien muutosten tekemisen puolesta.

## Hallituksen esityksen perusteluissa tehtyjen rajausten tausta

Hallituksen esityksessä on siis terroristiryhmän toimintaan osallistumista koskevan rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin perusteluissa rajattu muutettavan 4 kohdan soveltamisalan ulkopuolelle se, että henkilö pelkästään toimii omaa perhettä palvelevissa kotitaloustehtävissä tai huolehtii lapsista taikka pelkästään oleskelee terroristiryhmän hallitsemalla alueella. Tietyllä alueella oleskelua koskeva kysymys liittyy erityisesti hallituksen esityksen kanssa samalla kertaa käsiteltävään toimenpidealoitteeseen TPA 158/2020 vp.

Olennaista tehtävää koskeva rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 4 kohdan muutosehdotus ja sen soveltamisalan rajaukset perustuvat Suomessa noudatettaviin rikosoikeuden käytön yleisiin edellytyksiin, joista erään keskeisimmän mukaan rikosoikeutta on perusteltua käyttää sellaiseen toimintaan, joka on oikeusjärjestelmän suojelemille oikeushyville (esimerkiksi henki ja terveys) vahingollista tai vaarallista. Mainitussa terroristiryhmän toiminnan edistämistä (terroristiryhmän toimintaan osallistuminen) koskevassa pykälässä tekojen merkityksellisyyttä terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta ja tekojen vakavuutta korostaa se, että niistä on säädetty ankara rangaistusasteikko, jonka mukaan teosta tuomitaan vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksaksi vuodeksi. Rikosoikeudessa noudatettava suhteellisuusperiaate edellyttää tekojen vakavuuden ja sovellettavan rangaistusasteikon vastaavuutta.

Rikosoikeuden käytön yleisiin edellytyksiin liittyy se, että myöskään pelkkä oleskelu tietyllä alueella ei sellaisenaan vielä loukkaa tai vaaranna mitään oikeushyviä. Oleskeluun tietyllä alueella liittyy rikoslain 34 a luvun 5 c §:ssä rangaistavaksi säädetty matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, jonka Suomi on säätänyt rangaistavaksi laajemmin kuin mitä kansainväliset velvoitteet edellyttävät

koskien matkustamisen tarkoituksena olevaa rikollista toimintaa. Myös tämän hallituksen esityksen myötä matkustamisrikoksen rangaistavuus laajenisi entisestään, kun rangaistavaksi tulisi esimerkiksi matkustaminen rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin muutettavassa 4 kohdassa rangaistavaksi säädettävän olennaisen tehtävän hoitamista varten.

Tekoja rangaistavaksi säädettäessä merkittävät reunaehdot tulevat perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksesta ja Euroopan unionin perusoikeuskirjasta. Kun puhutaan kodin piirissä tapahtuvasta toiminnasta, perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattu yksityiselämän suoja asettaa rajansa tekojen rangaistavaksi säätämiselle. Kuten oikeusministeriön 25.10.2021 päivätystä lisäselvityksestä ilmenee, perustuslain 8 §:n edellyttämästä rikostunnusmerkistön tarkkarajaisuusvaatimuksesta seuraavia varteenotettavia ongelmia liittyy pelkästään tietyllä alueella oleskelun säätämiseen rangaistavaksi. Ne koskevat erityisesti sen määrittelemistä, minkä alueiden katsotaan kulloinkin olevan terroristijärjestöjen hallinnassa ja millä perusteilla hallinnassa oleminen todetaan. Hallinnassa olemisen suhteen tilanteet muuttuvat ja voivat olla hyvin tulkinnanvaraisia.

Edellä todettuun perustuen henkilön ei kotitaloustehtävien ja lasten hoitamiseen sekä oleskeluun tietyillä alueilla liittyvissä tilanteissa katsottaisi pelkästään niillä toimilla syyllistyvän terroristiryhmän rikollisen terroristisen toiminnan kannalta olennaisen tehtävän hoitamiseen. Kysymyksessä oleva henkilö voi kuitenkin kodin hoitamisen ja alueella olemisen lisäksi samalla syyllistyä myös rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun olennaisen tehtävän hoitamiseen. Tämä voi toteutua hallituksen esityksen perusteluissa mainittujen esimerkkien mukaisella tai niihin rinnastuvalla terroristiryhmää hyödyttävällä toiminnalla. Tällaista toimintaa voi olla esimerkiksi terroristiryhmän toimintavalmiudesta huolehtiminen, terroristiryhmän toimintaan liittyvä ideologinen tai uskonnollinen koulutus, jolla oikeutetaan terrorismirikosten tekemistä ja kannustetaan niiden tekemiseen, sekä terroristiryhmän ruokahuollosta huolehtiminen. Mutta minkään muunkaan kohdassa tarkoitetun olennaisen tehtävän hoitamisen rangaistavuus ei sulkeutuisi sukupuolen perusteella pois.

Hallituksen esityksen perusteluissa esitetyillä rajauksilla ei suljettaisi pois muuta rikosoikeudellista vastuuta, joka voi syntyä tilanteissa, joissa henkilö on yhteistoiminnassa terroristiksi katsottavan henkilön kanssa tai oleskelee terroristiryhmän hallinnassa olevalla alueella. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten (terrori-iskujen) tekemistä koskevien rangaistaviksi säädettyjen edistämistekojen kirjo rikoslain 34 a luvussa on laaja ja terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta osittain hyvinkin etäälle ulottuva käsittäen esimerkiksi terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun (2 §).

On lisäksi syytä korostaa rikokseen osallisuutta koskevien rikoslain 5 luvun säännösten merkitystä, minkä esimerkiksi professori Sakari Melander on aiheellisesti nostanut esiin lausunnossaan toimenpidealoitteeseen liittyen. Mainitun luvun 6 §:ssä säädetään esimerkiksi rangaistavaksi avunanto tavalla, josta seuraa laajalle ulottuva rangaistusvastuu toisen rikoksen edistämisestä. Mainitun säännöksen mukaan avunannosta tuomitaan rangaistukseen se, joka ennen rikosta tai sen aikana neuvoin, toimin tai muilla tavoin tahallaan auttaa toista tahallisen rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisessä. Avunannon rangaistavuus voi tulla kysymykseen esimerkiksi perheenjäsenen tekemän terrorismirikoksen edistämisessä terroristiryhmän toiminnassa tai ilman yhteyttä terroristiryhmäänkin. Tällaiset avunannolla edistettävät rikokset voivat olla myös muita rikoksia kuin terrorismirikoksia.

Kotitaloustehtäviin, lasten hoitamiseen ja tietyllä alueella oleskelemiseenkin liittyen tässä lainsäädäntöhankkeessa on arvioitu sitäkin, pitäisikö rangaistavaksi säätää terroristijärjestöön tai -ryhmään kuuluminen tai sen jäsenyys. Niiden rangaistavaksi säätämiseen ei päädytty useastakaan perustellusta syystä. Epäselvää on jo se, mitä kuulumisella tai jäsenyydellä tarkoitetaan ja miten se ilmenisi. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate edellyttää rikostunnusmerkistön tarkkarajaisuutta. Terroristiryhmän toimintaan osallistumisen voi osaltaan katsoa ilmentävän sellaiseen ryhmään kuulumista. Vasta aktiivinen toiminta ilmentää oikeusjärjestelmän suojelemille aiheutuvaa vaaraa. Merkityksellistä on myös se, että kansainvälisen vertailun tietojen mukaan vertailuvaltioidenkin lainsäädännöissä rangaistavia ovat nimenomaan aktiiviset terroristiryhmän rikollista tavoitetta palvelevat osallistumisteot. Merkitystä on myös sillä, että työryhmämietinnön lausuntokierroksen missään lausunnossa ei katsottu, että rangaistava teko tulisi kuvata rangaistussäännöksessä kuulumisena terroristiryhmään tai sen jäsenyytenä.

Rikoslain 34 a luvun rangaistussäännökset soveltuvat kaikenlaiseen terrorismiin, myös esimerkiksi äärioikeistolaiseen terroristiseen toimintaan. Luvussa rangaistaviksi säädetyt terrorismirikokset ovat rikoslain 1 luvun 7 §:n 3 momentin mukaan kansainvälisiä rikoksia eli ne voidaan käsitellä Suomessa tekijästä, tekopaikasta ja tekopaikan lainsäädännöstä riippumatta. Näin ollen säännökset soveltuvat samalla tavalla niin Suomessa kuin muuallakin tehtyihin terrorismirikoksiin.

Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa on kattavasti arvioitu terroristiryhmän toimintaan ja toiminnan edistämiseen liittyvät kriminalisointitarpeet ja se, miten niihin on perusteltua vastata säännösmuutoksilla. Rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohtaa koskevat työryhmämietinnön ja hallituksen esityksen perusteluissa esitetyt pelkkiä kotitehtäviä ja alueella oleskelua koskevat rangaistavuuden rajaukset eivät ole kohdanneet arvostelua sen enempää työryhmämietinnön lausuntopalautteessa kuin lakivaliokunnallekaan annetuissa lausunnoissa. Toimenpidealoitteeseen ja siihen liittyvään tietyllä alueella oleskelun rangaistavaksi säätämiseen on yleisesti ottaen suhtauduttu torjuvasti, joissakin lausunnoissa jopa voimakkaan kielteisesti (eduskunnan oikeusasiamies ja Suomen Asianajajaliitto).

## Kansainvälinen vertailu

Suomessa noudatettaviin kriminalisointiperiaatteisiin ja rikosoikeuden käytön yleisiin edellytyksiin ei kuulu se, että jokin teko on säädetty rangaistavaksi jossakin valtiossa tietyllä tavalla. Kun tietyn rikoksen rangaistavaksi säätämiseen päädytään kansallisesti noudatettavien edellytysten ja periaatteiden perusteella, muiden valtioiden lainsäädännöllä on kuitenkin ohjaavaa merkitystä.

Kansainvälisten vertailujen hyödynnettävyyttä kuitenkin heikentävät useat seikat. Lainsäädäntötekniikat ja säännösten kirjoitustavat vaihtelevat. Merkitystä ei useinkaan ole pelkästään yksittäisellä säännöksellä, huomioon on otettava tiettyä rikostyyppiä koskevien säännösten kokonaisuus. Lisäksi terrorismirikoksia koskevissa tapauksissa sovellettaviksi voivat tulla myös yleiset muitakin rikoksia koskevat säännökset, esimerkiksi osallisuutta koskevat säännökset.

Ulkomaisia tuomioistuinratkaisuja koskevat uutisoinnit liikkuvat yleisellä tasolla, minkä vuoksi niistä ei voida tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä siitä, minkälaisesta toiminnasta henkilö on itse asiassa tuomittu. Usein saatetaan väittää, että tuomiot ovat tulleet pelkästään kotitehtävien hoitamisesta tai terroristijärjestön hallitsemalla alueella olemisesta, mutta tarkemman perehtymisen perusteella ilmenee kuitenkin, että kysymys ei ole pelkästään ollut sellaisesta hoitamisesta tai olemisesta tai että rangaistus on tuomittu jostakin muusta rikoksesta kuin terrorismirikoksesta. Ulkomaisten tuomioistuinratkaisujen merkitystä arvioitaessa on myös otettava huomioon se, että Suomen tapaan oikeuskäytäntöä ohjaavaa merkitystä on nimenomaan korkeimman oikeuden ratkaisuilla.

Tässä lainvalmisteluhankkeessa on tehty tavanomaista laajempi ja perusteellisempi kansainvälinen vertailu, josta ensinnäkin ilmenee, että rangaistussäännökset ovat vertailuvaltioissa pääosin varsin pelkistettyjä ja yleisesti muotoiltuja. Nyt käsiteltävän lainsäädäntömuutoksen kannalta merkitykselliset tiedot ovat myös tiivistettyinä hallituksen esityksessä (s. 32−34). Yleisenä huomiona kyseisten valtioiden lainsäädännöistä voidaan todeta rangaistavuuden edellyttävän aktiivista osallistumista terroristiryhmän toimintaan, Tanskan osalta ryhmän toiminnan edistämistä.

Suomelle vertailuvaltiona merkityksellisen Ruotsin rangaistussäännöksessä erikseen mainitaan tietyt ryhmän toiminnan edistämistavat sääntelytekniikan siis vastatessa Suomessa omaksuttua. Mainitusta säännöksestä tai sen perusteluista ei ilmene, että rangaistavaa yhteistoimintana terroristiorganisaation kanssa olisi pelkästään kotitaloustehtävien tai lasten hoitaminen taikka oleskelu tietyllä alueella.

Työryhmämietinnön valmisteluvaiheessa käytiin myös läpi rangaistussäännösten lisäksi Suomelle vertailuvaltioina tärkeiden Norjan ja Saksan korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä. Vuodelta 2018 olevan keskeisen Norjan korkeimman oikeuden ratkaisun perustelujen mukaan rikoslain 136 a §:n

mukainen osallistuminen terroristiorganisaatioon kattaa aktiiviset terroristiorganisaation ylläpitämiseen liittyvät toimet, jotka eivät ole vähäisiä tai toisarvoisia.

Norjalainen alioikeus tuomitsi 4.5.2021 norjalais-pakistanilaisen naisen kolmen ja puolen vuoden vankeusrangaistukseen osallistumisesta terroristiorganisaation toimintaan. Tuomio liittyi Syyriassa terroristijärjestön hallitsemalla alueella tapahtuneeseen kodin ja lasten hoitamiseen sekä kolmeen toisiaan seuranneeseen taistelutoimintaan osallistuneeseen aviomieheen. Kysymys on ratkaisusta, joka antamisensa yhteydessä herätti Norjassa suurta huomiota ja siihen liittyen kysymyksiä, josta tuomittu ilmoitti valittavansa ja jonka päätymistä myös korkeimman oikeuden käsiteltäväksi pidettiin ensiarvioissa mahdollisena. Alioikeuden ratkaisusta on valitettu hovioikeutta vastaavaan muutoksenhakutuomioistuimeen, asiaa käsitellään siellä helmikuussa 2022.

Saksan liittovaltion korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä voidaan esimerkiksi eräiden vuonna 2018 ja 2019 annettujen ratkaisujen perusteella tiivistää niin, että vaikka rangaistussäännöksessä mainitaan tekotapana myös jäsenyys, rangaistavaa siihenkin liittyen on toiminta terroristisen yhteenliittymän sisällä niin, että esimerkiksi riittävää ei ole pelkästään osallistuminen jokapäiväiseen elämään terroristijärjestön valtapiirissä. Rangaistavan terroristiryhmän tukemisen piiriin kuuluu puolestaan kaikki sellainen toiminta, joka välittömästi edistää terroristiryhmän sisäistä järjestystä ja koossapysymistä, helpottaa sen suunnittelemien rikosten toteuttamista tai muuten vaikuttaa positiivisesti sen toimintamahdollisuuksiin ja tavoitteenasetteluun, ja näin vahvistaa sen vaarallisuutta.

Vertailuvaltioissa ei ole säädetty terrorismirikoksena rangaistavaksi pelkästään sitä, että henkilö oleskelee terroristijärjestön tai -ryhmän hallitsemalla alueella.