OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

20.1.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi rikoslain 34 a luvun 1 ja 4 b §:n muuttamisesta (HE 271/2022 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

1 Yleistä

Oikeusministeriön hallinnonalaa koskevat lisäpöytäkirjan kriminalisointivelvoitteet. Lisäpöytäkirja velvoittaa sen sopijapuolia säätämään rangaistaviksi osallistumisen yhteenliittymään tai ryhmään terrorismia varten (2 artikla), koulutuksen saamisen terrorismiin (3 artikla), matkustamisen ulkomaille terrorismia varten (4 artikla), terrorismia varten ulkomaille matkustamisen rahoittamisen (5 artikla) sekä terrorismia varten ulkomaille matkustamisen järjestämisen tai muun helpottamisen (6 artikla).

Lisäpöytäkirjan artikloja ei käsitellä laajasti pöytäkirjan selitysmuistiossa (Explanatory Report). Tulkinnanvaraisuus mahdollistaa tiettyyn rajaan asti kansallisen harkinnan velvoitteiden täytäntöönpanossa.

Oikeusministeriö on osallistunut tiiviisti hallituksen esityksen valmisteluun, jossa ministeriön näkökannat on otettu huomioon ja jossa on asian edellyttämällä tarkkuudella ja huolellisuudella arvioitu lisäpöytäkirjan kriminalisointivelvoitteiden suhdetta Suomen lainsäädäntöön.

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Lisäpöytäkirjan velvoitteiden täyttämisen kannalta keskeisimmät rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädetyt rikokset ovat terroristiryhmän toimintaan osallistuminen (4 §), kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 b §), matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (5 c §), terrorismirikoksen rahoittaminen (5 §) ja terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen (5 d §). Merkitystä on muillakin kyseisessä luvussa rangaistaviksi säädetyillä terrorismirikoksilla siten kuin artiklakohtaisissa hallituksen esityksen perusteluissa on tarkemmin selostettu.

Hallituksen esityksen valmistelussa on noudatettu linjaa, jonka mukaan tehdään vain lisäpöytäkirjan selvästi edellyttämä lainsäädäntömuutos, joka koskee kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten. Vain välttämättömien lainsäädäntömuutosten tekemiselle perustuvaa lähtökohtaa on myös lakivaliokunta pitänyt perusteltuna kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanossa (LaVM 5/2021 vp, s. 3 ja 4 sekä siinä yhteydessä viitatut aikaisemmat mietinnöt). Lisäksi ehdotetaan korjattavaksi nyt kysymyksessä olevaan yleissopimukseen liittymisen yhteydessä lakitekstiin tullut kirjoitusvirhe, joka on rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa.

Pääosin kansainvälisten velvoitteiden toteuttamiseksi rikoslain 34 a luvun terrorismirikoksia koskevia säännöksiä on merkittävästi täydennetty vuodesta 2015 lähtien. Nämä lainsäädäntömuutokset ovat johtaneet siihen, että lisäpöytäkirjaan liittymisen yhteydessä on arvioitu tarpeelliseksi toteuttaa vain kouluttautumisrikosta koskeva rangaistavuuden alan laajennus.

Nyt ehdotettava kouluttautumisrikosta koskeva lainsäädäntömuutos on yksi lenkki terrorismirikoksia koskevien rangaistussäännösten muuttamisen ketjussa. Perustuslakivaliokunnan (PeVL 37/2016 vp, s. 3, PeVL 56/2016 vp, s. 6, PeVL 1/2021 vp, kappale 12 ja PeVL 34/2021 vp, kappale 14) ja lakivaliokunnan (LaVM 4/2018 vp, s.10, LaVM 2/2021 vp, s. 6 ja LaVM 15/2021 vp, s. 11 ja 12) lausumien perusteella useassa vaiheessa muutettu terrorismirikoksia koskeva rikoslain 34 a luku muodostaa monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden, jonka kokonaistarkastelu ja selkeyttäminen ovat välttämättömiä. Päätöstä kokonaistarkastelun aloittamisesta ei ole vielä tehty. Lainsäädännöllinen tilanne ja valiokuntalausumien merkitys on joka tapauksessa tiedostettu.

2 Kouluttautumista koskevan rangaistussäännöksen muuttaminen

Rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä säädetään rangaistavaksi kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Mainitusta rikoksesta tuomitaan sakkoon tai enintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen se, joka tehdäkseen 1 §:n 1 momentin 2–8 kohdassa tai 2 momentissa taikka 1 a tai 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen kouluttautuu räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllis-

ten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä. Säännöksen mukaan tekijää ei erikseen tuomita kouluttautumisesta, jos teko on rangaistava kyseisen luvun 1, 1 a tai 2 §:n mukaan.

Lisäpöytäkirjan vuoksi kyseistä pykälää muutettaisiin niin, että rangaistavaksi tulisi kouluttautuminen myös rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemiseksi. Kohdan mukaan terroristisessa tarkoituksessa voidaan tehdä myös laiton uhkaus, perätön vaarailmoitus, 24 luvun 4 §:n 2 momentissa (po. 2 kohdassa) tarkoitettu törkeä julkisrauhan rikkominen ja 44 luvun 10 §:ssä tarkoitettu ydinenergian käyttörikos. Mainittu rangaistavuuden alan laajennus liittyisi lisäpöytäkirjan 3 artiklaan koulutuksen saamisesta terrorismiin.

Lisäpöytäkirjaan liittymisen voi katsoa edellyttävän todettua lainsäädäntömuutosta, kun otetaan lisäksi huomioon terrorismin ennaltaehkäisyä koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 48 ja 49/2008), johon tämä lisäpöytäkirja on tehty. Yleissopimus ja lisäpöytäkirja velvoittavat säätämään rangaistaviksi koulutuksen antamisen (yleissopimuksen 7 artikla) ja koulutuksen saamisen tarkoituksessa tehdä terrorismirikos tai edistää sen tekemistä. Kun otetaan huomioon lisäpöytäkirjan 9 artikla, ”terrorismirikoksella” tarkoitetaan yleissopimuksessa ja lisäpöytäkirjassa yleissopimuksen 1 artiklan 1 kappaleen mukaisesti kaikkia sen yleissopimuksen liitteessä lueteltujen sopimusten soveltamisalaan kuuluvia ja niiden määritelmien mukaisia rikoksia. Näin ollen yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjan mukaan koulutuksen antamisen terrorismiin ja koulutuksen saamiseen terrorismiin tulee olla rangaistavaa koskien samojen terrorismirikosten (terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten) tekemistä tai edistämistä.

Kun Suomi liittyi yleissopimukseen vuonna 2008, säädettiin rikoslain 34 a luvun 4 a §:ssä erillisenä rikoksena rangaistavaksi koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Rangaistavuus ulotettiin kattamaan myös koulutuksen antaminen rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin terroristisessa tarkoituksessa tehtyihin rikoksiin. Tuossa yhteydessä kohtaa täydennettiin mm. yleissopimuksen 7 artiklaan liittyvistä syistä niin, että kohtaan lisättiin tietty törkeä julkisrauhan rikkominen ja ydinenergian käyttörikos. Kuten nyt hallituksen esityksessä todetaan, merkityksellisiä yleissopimuksen ja samalla myös lisäpöytäkirjan ”terrorismirikoksen” käsitteen kannalta ovat myös kohdassa mainitut muut rikokset eli laiton uhkaus ja perätön vaarailmoitus.

Vaikka lisäpöytäkirjan voi todettujen seikkojen vuoksi katsoa edellyttävän kouluttautumisrikoksen rangaistavuuden alan laajentamista, on ehdotetulle muutokselle muitakin perusteita.

1) Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti

vaarantavasta rikollisuudesta (PeVL 34/2021 vp, kappale 3 ja siinä yhteydessä viitatut aikaisemmat lausunnot). Tästä johtuen on huolehdittava sääntelyn riittävästä kattavuudesta.

2) Kun kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädettiin vuonna 2014 rangaistavaksi puhtaasti kansalliseen harkintaan perustuen, sääntelyn mallia otettiin rikoslain 34 a luvun 2 §:n valmistelurikoksesta. Sitä pykälää on sittemmin muutettu niin, että terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu voi kohdistua myös mainitun luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiseen terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen.
3) Rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset rikokset ovat sellaisia, että niiden tekemiseksi voidaan ottaa koulutusta, joka voi olla rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä nimenomaisesti mainittuihin tekotapoihin rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden omaksumista. Laiton uhkaus ja perätön vaarailmoitus voidaan esimerkiksi tehdä poikkeuksellisia tekniikoita käyttäen uhkauksen tai ilmoituksen alkuperän peittämiseksi. Jos puolestaan tunkeudutaan rikoslain 24 luvun 4 §:n 2 kohdan mukaisesti eduskunnan, tasavallan presidentin tai valtioneuvoston taikka vieraan valtion tai hallitusten välisen järjestön valtuuskunnan tai edustuston käytössä olevaan rakennukseen tai huoneistoon, esimerkiksi lukitusten avaamiseksi ja muutenkin sisäänpääsyn edistämiseksi voidaan käyttää erityisiä keinoja. Ydinenergian käyttörikokseen liittyy lukuisia tekotapoja, jotka edellyttävät ydinenergian käsittelyn erityistä tietämystä.
4) Perustuslakivaliokunnankin korostamaan terrorismin vastaisten keinojen oikeasuhtaisuuteen (PeVL 34/2021 vp, kappale 3 ja siinä yhteydessä viitatut aikaisemmat lausunnot) liittyy se, että rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset rikokset ovat terroristisessa tarkoituksessa tehtyinä vakavia rikoksia, joista tuomitaan vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi.
5) Hallituksen esityksessä todetun mukaisesti on mahdollista katsoa johdonmukaisuusnäkökohtia liittyvän siihen, että koulutuksen antaminen rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisiin rikoksiin on rangaistavaa, mutta koulutuksen ottaminen niihin ei ole rangaistavaa.

Lisäpöytäkirjan 8 artiklan 1 kappaleen mukaan sopimuspuolet varmistavat pöytäkirjan kriminalisointivelvoitteiden toteuttamiseen liittyen ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittamisen. Artiklan 2 kappaleessa mainitaan myös suhteellisuusperiaate. Terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen rangaistavuuden myös perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät edellytykset ja tunnusmerkistötekijät (mm. kouluttautumisen tavat) on jo arvioitu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 26/2014 vp ja PeVL 20/2018 vp) vuonna 2014 teon rangaistavaksi säätämisen yhteydessä ja vuonna 2018 rangaistavuutta laajennettaessa. Oikeasuhtaisuuteen liittyy edellä todetun mukaisesti se, että myös rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset teot ovat rangaistusasteikkonsa perusteella vakavia rikoksia.