Prof. Sakari Melander
25.1.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (CETS 196, SopS 48–49/2008) Riiassa 22.10.2015 tehdyn lisäpöytäkirjan. Esityksessä lisäksi ehdotetaan rikoslain (39/1889) terrorismirikoksia koskevaan 34 a lukuun eräitä vähäisiä muutoksia lisäpöytäkirjan velvoitteiden voimaansaattamiseksi.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen arvioinnin lähtökohdat

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan perusteella on selvää, että terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja painavat perusteet. Terrorismin poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on myös annettava merkitystä arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 10/2005 vp, s. 2/I, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I, PeVL 9/2014 vp, s. 2/II, PeVL 26/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2016 vp, s. 2, PeVL 56/2016 vp, s. 6, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 1/2021 vp, 3 kohta ja PeVL 34/2021 vp, 3 kohta). Lisäksi

perustuslakivaliokunta on korostanut, että terrorismirikoksia koskeva sääntely on tärkeää perusoikeuksien suojelun kannalta (PeVL 34/2021 vp, 3 kohta).

Terrorismirikoksia koskeva rikoslain 34 a luku on monessa suhteessa poikkeuksellinen kokonaisuus. Sääntely on ensinnäkin huomattavan monimutkaista sisältäen paljon viittauksia rikoslain muihin säännöksiin sekä luvun sisäisiä viittauksia. Lisäksi luku sisältää verraten monimutkaisen määritelmäsäännöksen. Edelleen on huomattava, että terrorismirikoksia koskevien säännösten taustalla on lukuisia kansainvälisiä ja eurooppalaisia oikeudellisia asiakirjoja, jotka tulee ottaa huomioon sääntelyä mahdollisesti käytännössä sovellettaessa. Ongelmatonta ei yleisellä tasolla myöskään ole, että sääntelyä on useaan otteeseen laajennettu kattamaan tekoja, jotka ovat yhä etäämmällä oikeushyviä konkreettisesti loukkaavasta tai vaarantavasta toiminnasta, minkä lisäksi erinäisten valmistelutyyppisten tekojen ja vakiintuneista osallisuusopillisista näkemyksistä poikkeavien säännösten liitännäisyydestä tehtyyn terrorismirikokseen samalla on luovuttu (HE 188/2002 vp, PeVL 48/2002 vp, LaVM 24/2002 vp, HE 81/2007 vp, LaVM 9/2007 vp, HE 18/2014 vp, PeVL 26/2014 vp, LaVM 11/2014 vp HE 93/2016 vp, PeVL 37/2016 vp ja LaVM 10/2016 vp, HE 30/2018 vp, PeVL 20/2018, LaVM 4/2018, HE 135/2020 vp, PeVL 1/2021 vp, LaVM 2/2021 vp, HE 89/2021 vp, PeVL 32/2021 vp, LaVM 15/2021 vp). Voidaan katsoa, että terrorismirikoksia koskeva sääntely alkaa luonteeltaan ja sääntelyratkaisuiltaan eriytyä muusta rikosoikeudellisesta lainsäädännöstä.

Käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan yleissopimukseen liittyvän lisäpöytäkirjan. Terrorismirikoksia koskevan sääntelyn monimutkaisuudesta ja moniaineksisuudesta edellä todettu huomioon ottaen lisäpöytäkirja hyväksyminen merkitsisi jälleen yhden uuden kansainvälisen terrorismin vastaisen velvoitteen huomioon ottamista koskevaa velvollisuutta terrorismirikoksia koskevaa sääntelyä sovellettaessa. Kysymys on näin lainsoveltajan näkökulmasta sääntelyn soveltamista jossain määrin monimutkaistavasta uudistuksesta. Toisaalta selvää on, että terrorismin erityisen vakava luonne perustelee asiaa koskevaa laajaa kansainvälistä yhteistyötä ja sitä, että Suomi on aktiivisesti tässä yhteistyössä mukana. Yleisesti voidaan myös katsoa, että lisäpöytäkirja on merkittävä terrorismin ennaltaehkäisyä koskeva oikeudellinen instrumentti (ks. myös HaVL 7/2015 vp, s. 4). Esityksessä ehdotettua voidaan näin pitää perusteiltaan hyväksyttävänä.

Lisäpöytäkirjan suhde Suomen voimassa olevaan terrorismirikoksia koskevaan lainsäädäntöön

Esityksen lisäpöytäkirjan määräyksiä ja niiden suhdetta Suomen lainsäädäntöön koskevassa jaksossa tarkastellaan kattavasti lisäpöytäkirjan määräysten ja erityisesti lisäpöytäkirjan 2–6 artiklan kriminalisointivelvoitteiden suhdetta voimassa olevaan terrorismirikoksia koskevaan lainsäädäntöön. Esityksessä katsotaan, että Suomen voimassa oleva terrorismirikoksia koskeva lainsäädäntö varsin pitkälti kattaa lisäpöytäkirjassa asetetut velvoitteet. On huomattava, että lisäpöytäkirjan suhdetta kansalliseen rikoslainsäädäntöön on arvioitu laajasti jo oikeusministeriön 22.5.2015 julkaisemassa terrorismirikosten uusien kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaikutuksia rikoslainsäädäntöön koskevassa arviomuistiossa. Arviomuistion laatimisen jälkeen rikoslain terrorismirikoksia koskevaan 34 a lukuun on esityksessäkin (s. 4–5) selostetun mukaisesti toteutettu sellaisia muutoksia, jotka pitkälti kattavat ne lainsäädäntömuutokset, jotka arviomuistiossa lisäpöytäkirjan voimaansaattamiseksi katsottiin tarpeellisiksi (näistä muutoksista ks. HE 93/2016 vp, PeVL 37/2016 vp ja LaVM 10/2016 vp, HE 30/2018 vp, PeVL 20/2018, LaVM 4/2018, HE 135/2020 vp, PeVL 1/2021 vp, LaVM 2/2021 vp, HE 89/2021 vp, PeVL 32/2021 vp, LaVM

15/2021 vp). Keskeisesti kysymys on ollut EU:n terrorismin torjumisesta annetun direktiivin (EU) 2017/541 kansallisesta täytäntöönpanosta, mutta terrorismirikoksia koskevia säännöksiä on muutettu ja niiden kattamaa rangaistavan käyttäytymisen alaa on laajennettu myös muista kansainvälisistä ja kansallisista syistä.

Olennaista tämän esityksen kohteena olevan lisäpöytäkirjan kansallisen voimaansaattamisen kannalta on, että lisäpöytäkirjassa asetetut velvoitteet liittyvät pitkälti YK:n turvallisuusneuvoston 24.9.2014 hyväksymään päätöslauselmaan 2178(2014), joka koskee rikosoikeudellisesti keskeisiltä osiltaan terrorismia varten tapahtuvan matkustamisen kriminalisointia. Suomessa matkustamista koskeva rikossäännös lisättiin rikoslakiin vuonna 2016 (HE 93/2016 vp, PeVL 37/2016 vp ja LaVM 10/2016 vp, L 919/2016). Lisäpöytäkirja sisältää kuitenkin myös tiettyjä päätöslauselmaan kuulumattomia kriminalisointivelvoitteita, mutta Suomen lainsäädännön katsotaan esityksessä esitetyin perustein nämä velvoitteet kattavan.

Lisäksi on huomattava, että Suomen voimassa oleva terrorismirikoksia koskeva lainsäädäntö on tietyiltä osin kattavampaa kuin mitä lisäpöytäkirja edellyttää. Lisäpöytäkirjan selitysmuistion mukaan sen koulutuksen saamista terrorismiin koskeva 3 artikla ei kata niin sanottua itseopiskelua (Explanatory Report to the Additional Protocol to the Council of Europe Convention on Prevention of Terrorism, Riga , 22.X.2015 , 40 kohta), joka Suomessa on säädetty rangaistavaksi vuonna 2018 (L 874/2018; ks. myös LaVM 4/2018 vp, s. 5–7).

Esityksessä toteutettu lisäpöytäkirjan velvoitteita ja Suomen voimassa olevaa terrorismirikoksia koskevaa lainsäädäntöä koskeva analyysi on hyvätasoista ja siinä esitettyihin johtopäätöksiin siitä, että Suomen voimassa oleva lainsäädäntö jo lähes kokonaan täyttää lisäpöytäkirjassa asetetut velvoitteet, voidaan yhtyä.

Esityksessä kuitenkin ehdotetaan, että rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä tarkoitettua kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevaa rikossäännöstä muutettaisiin niin, että se koskisi jatkossa kouluttautumista, jonka tarkoituksena on luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun terrorismirikoksen tekeminen. Voimassa olevan rikoslain 34 a luvun 4 b §:n mukaan kouluttautumisen tarkoitus kattaa luvun 1 §:n 1 momentin 2–8 kohdassa tarkoitetut terrorismirikokset. Ehdotettu muutos merkitsisi, että kouluttautumisen tarkoituksena voisi jatkossa olla terroristisessa tarkoituksessa tehdyn laittoman uhkauksen, perättömän vaarailmoituksen, rikoslain 24 luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun törkeän julkisrauhan rikkomisen tai 44 luvun 10 §:ssä tarkoitetun ydinenergian käyttörikoksen tekeminen. Ehdotettu muutos johtuu ensisijaisesti lisäpöytäkirjan 3 artiklasta, jossa kouluttautumisen tarkoitus määritellään yleisesti terrorismirikosten tekemiseen tai niiden edistämiseen liittyväksi tarkoitukseksi. Lisäksi esityksessä (s. 15–16) katsotaan, että ehdotetulle rangaistavan käyttäytymisen alan laajentamiselle olisi esitettävissä sääntelyn oikeasuhtaisuuteen ja näin tekojen moitittavuuteen liittyviä perusteita sekä luvun sääntelyn johdonmukaisuuteen liittyviä perusteita.

Kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevaa säännöstä säädettäessä esityksessä (s. 15) mainituin tavoin katsottiin, että kouluttautumisen tarkoitusta koskeva subjektiivinen tunnusmerkki on perusteltua rajata koskemaan rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2–8 kohdassa tarkoitettuja tekoja, koska vastaava rajaus oli omaksuttu terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua koskevassa luvun 2 §:ssä (HE 18/2014 vp, s. 15/I). Terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua alun perin rangaistavaksi säädettäessä katsottiin, että rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin kohdassa silloin tarkoitetut terroristisessa tarkoituksessa

tehty laiton uhkaus ja perätön vaarailmoitus ovat suhteellisen vähäisiä tekoja (HE 188/2002 vp, s. 44/I). Voidaan nähdäkseni kuitenkin perustellusti katsoa, että asiaa on nyt arvioitava tuolloin aiemmista esityksistä poiketen. Kuten esityksessä (s. 15) todetaan, rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohta koskee moitittavuudeltaan suhteellisen merkittäviä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia, mikä oikeasuhtaisuusnäkökulmasta perustelee kouluttautumisteon subjektiivisen tarkoitustunnusmerkin laajentamista ehdotetulla tavalla, minkä lisäksi rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohta kattaa nykyisin useampia tekoja, kun siihen vuonna 2007 lisättiin törkeä julkisrauhan rikkominen eräiltä osin sekä ydinenergian käyttörikos (L 1370/2007). Lisäksi esityksessä (s. 16) mainituin tavoin terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua koskevan säännöksen subjektiivista tarkoitustunnusmerkkiä on vuonna 2018 muutettu kattamaan kaikki rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentissa tarkoitetut teot (L 874/2018, muutoksen perusteluista tältä osin ks. HE 30/2018 vp, s. 100). Esityksessä on näin nähdäkseni asianmukaisesti perusteltu ehdotettua muutosta myös sääntelyn moitittavuuden ja rangaistavan käyttäytymisen alan oikeasuhtaisuuden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta. Ehdotettua muutosta voidaan näin pitää perusteltuna ja kannatettavana.

EU:n ja jäsenvaltioiden välinen toimivalta lisäpöytäkirjan hyväksymisen suhteen

Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 3(2) artiklan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus, kun sopimuksen tekemisestä on säädetty lainsäätämisjärjestyksessä hyväksytyssä unionin säädöksessä tai kun tämä on välttämätöntä, jotta unioni voi käyttää sisäistä toimivaltaansa, tai siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Jos sopimus kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan, se hyväksytään neuvoston tekemällä päätöksellä eikä erillistä jäsenvaltioiden hyväksymismenettelyä tarvita. Sopimukset ovat tällöin osa EU-oikeutta ja ne sitovat EU:n toimielimiä ja jäsenvaltioita.

Käsiteltävänä olevan esityksen kohteena oleva lisäpöytäkirja on hyväksytty neuvoston 4.6.2018 tekemällä päätöksellä (EU) 2018/890. Päätöksessä katsotaan, että lisäpöytäkirja on hyväksyttävä unionin puolesta unionin toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta, koska unionissa on annettu terrorismirikosdirektiivi (EU) 2017/541. Päätöksessä kuitenkin katsotaan, että jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa siltä osin kuin lisäpöytäkirja ei vaikuta yhteisiin sääntöihin tai muuta niiden soveltamisalaa (päätöksen 4. johdantokappale).

Esityksen eduskunnan suostumuksen tarpeellisuutta ja käsittelyjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 26–28) tarkastellaan suhteellisen kattavasti unionin toimivallan luonnetta lisäpöytäkirjan suhteen ja kysymystä siitä, onko Suomella toimivalta lisäpöytäkirjan hyväksymiseen. Perusteluissa viitataan tältä osin EU-tuomioistuimen lausuntoon C-2/91, jossa on katsottu, että unionilla ei ole SEUT 3(2) artiklassa tarkoitettua yksinomaista toimivaltaa sopimuksen tekemiseen tilanteessa, jossa sekä unionin oikeuden säännökset ja määräykset että kansainvälisen yleissopimuksen määräykset ovat vähimmäissääntelyä (EU-tuomioistuimen lausunto C-2/91, EU:C:1993:106, 13–21 kohta, erit. 18 kohta). Koska sekä lisäpöytäkirja että EU:ssa annettu terrorismirikosdirektiivi ovat luonteeltaan vähimmäissääntelyä, esityksessä (s. 27–28) katsotaan, että Suomella on toimivalta lisäpöytäkirjan hyväksymiseen.

On selvää, että EU:ssa annettu terrorismirikosdirektiivi (EU) 2017/541 on vähimmäissääntelyä, koska direktiivi on annettu SEUT 83(1) artiklan nojalla ja sanottu artikla mahdollistaa

nimenomaan vain vähimmäissääntöjen antamisen. Myös terrorismirikosdirektiivin 1 artiklan mukaan siinä vahvistetaan sen kohdetta koskevia vähimmäissääntöjä. Myös lisäpöytäkirja sisältää vähimmäisvelvoitteita esityksen perusteluissa (s. 27) tarkemmin selostetuin tavoin. Lisäksi on huomattava, että kansainväliset rikosoikeudelliset yleissopimukset ovat yleensä luonteeltaan muutenkin vähimmäissääntelyä sisältäviä tavalla, joka mahdollistaa pidemmälle menevien kansallisten sääntöjen antamisen. Asian arvioimisen suhteen merkitystä on nähdäkseni myös sillä, että asian kannalta merkityksellisessä unionin oikeudessa asetetaan eräiltä osin pidemmälle meneviä vaatimuksia kuin lisäpöytäkirjassa. Terrorismirikosdirektiivi esimerkiksi velvoittaa säätämään niin sanotun itsekouluttautumisen rangaistavaksi (ks. terrorismirikosdirektiivin 8 artikla ja sitä selventävä 11. johdantokappalelausuma), kun taas lisäpöytäkirja ei velvoita itsekouluttautumisen rangaistavaksi säätämiseen. Voidaan näin katsoa, että jäsenvaltion toimesta toteutettu lisäpöytäkirjan hyväksyminen ei heikennä unionin oikeuden soveltamista. Hallituksen esityksen perusteluissa esitettyä arviointia Suomen toimivallasta lisäpöytäkirjan hyväksymisen suhteen voidaan näin nähdäkseni pitää asianmukaisena.

Terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisuudistuksen tarve

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta yksinkertaistaa terrorismirikoksia koskevaa sääntelykokonaisuutta (PeVL 37/2016 vp, s. 3, PeVL 56/2016 vp, s. 6, PeVL 1/2021 vp, 12 kohta ja PeVL 34/2021 vp, 13–14 kohta). Valiokunta on katsonut, että rikoslain 34 a luvun sääntely on huomattavan monimutkaista. Luvun säännökset sisältävät useita viittauksia rikoslain muuhun sääntelyyn sekä useita luvun sisäisiä viittauksia, minkä lisäksi sääntely sisältää myös verraten monimutkaisen määritelmäsäännöksen. Lisäksi luvun säännösten taustalla on lukuisia kansainvälisiä ja eurooppalaisia oikeudellisia velvoitteita, jotka tulee ottaa huomioon sääntelyä käytännössä sovellettaessa. Valiokunta on tämän vuoksi painottanut terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaistarkastelun tarvetta (PeVL 1/2021 vp, 13 kohta ja PeVL 32/2021 vp, 14 kohta). Viimeisimmän terrorismirikoksia koskevan uudistuksen yhteydessä perustuslakivaliokunta on korostanut pitävänsä terrorismirikosten kokonaistarkasteluun ryhtymistä välttämättömänä (PeVL 34/2021 vp, 14 kohta). Myös eduskunnan lakivaliokunta on painottanut tällaisen kokonaistarkastelun tarvetta (LaVM 4/2018 vp, s. 10, LaVM 2/2021 vp, s. 5–6 ja LaVM 15/2021 vp, s. 11–12).

Terrorismirikoksia koskeva sääntely on lukuisten osittaisuudistusten vuoksi muodostunut niin monimutkaiseksi ja haasteelliseksi kokonaisuudeksi, että perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan toteamaan voidaan perustellusti yhtyä. Vaikka nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä terrorismirikoksia koskevaa rikoslain 34 a lukua ei merkittäviltä osin muuteta, eduskunnan lakivaliokunnan olisi nähdäkseni syytä esitystä koskevassa mietinnössään edelleen korostaa terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaistarkastelun toteuttamisen välttämättömyyttä sekä sitä, että tähän kokonaistarkasteluun tulee ryhtyä pikaisesti.

Helsingissä 25.1.2023

Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori