Ulkoministeriö
Utrikesministeriet
Oikeuspalvelu, OIK-20 Annika Naskila

VN/13475/2022
VN/13475/2022-UM-17

23.1.2023

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Ulkoministeriön asiantuntijalausunto lakivaliokunnalle (HE 271/2022 vp)

Hallituksen esityksessä 271/2022 vp ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen Riiassa 22.10.2015 tehdyn lisäpöytäkirjan ja sen voimaansaattamislain. Lisäksi vähäisiä muutoksia ehdotetaan terrorismirikoksia koskeviin rikoslain rangaistussäännöksiin.

Terrorismin ennaltaehkäisyä koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus tuli kansainvälisesti voimaan 1.6.2007. Yleissopimuksen on ratifioinut 43 valtiota sekä Euroopan unioni. Suomen osalta yleissopimus tuli voimaan 1.5.2008. Yleissopimuksen tarkoituksena on toteuttaa tehokkaita toimenpiteitä terrorismin ehkäisemiseksi noudattaen samalla oikeusvaltioperiaatetta, demokraattisia arvoja, ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.

Nyt hyväksyttäväksi esitettävän yleissopimukseen tehdyn lisäpöytäkirjan tarkoituksena on edistää YK:n turvallisuusneuvoston syyskuussa 2014 hyväksymään terrorismiin syyllistyviä vierastaistelijoita koskevaan päätöslauselmaan 2178 (2014) sisältyvien velvoitteiden täytäntöönpanoa. Päätöslauselman tarkoituksena on siinä mainituin toimenpitein torjua ulkomaille terrorismirikosten tekemistä varten tai niiden tekemistä edistävässä tarkoituksessa lähtevien henkilöiden (”foreign terrorist fighters”) muodostamaa uhkaa. Päätöslauselman johdantoosassa vierastaistelijat määritellään henkilöiksi, jotka matkustavat muuhun valtioon kuin asuin- tai kansalaisuusvaltioonsa tarkoituksessa tehdä, suunnitella tai valmistella terrorismirikoksia tai osallistua niiden tekemiseen taikka antaa tai vastaanottaa terroristista koulutusta.

Lisäpöytäkirja velvoittaa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa perustana käyttäen sen sopijapuolia säätämään rangaistaviksi osallistumisen yhteenliittymään tai ryhmään terrorismia varten, koulutuksen saamisen terrorismiin, matkustamisen ulkomaille terrorismia varten, terrorismia varten ulkomaille matkustamisen rahoittamisen sekä terrorismia varten ulkomaille matkustamisen järjestämisen tai muun helpottamisen. Kriminalisointivelvoitteiden lisäksi lisäpöytäkirja velvoittaa jokaista sopimuspuolta huolehtimaan tietojenvaihdosta koskien matkustamista terroristisessa tarkoituksessa.

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	S-posti, internet E-post, internet E-mail, internet
Ulkoministeriö PL 176 00023 Valtioneuvosto	Ulkoministeriö Laivastokuja 3 00160 Helsinki	+358 2 951 6001	+358 9 629 840	kirjaamo.um@formin.fi www.um.fi

Pääosin kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanemiseksi terrorismirikoksia koskevia rangaistussäännöksiä on merkittävästi täydennetty vuodesta 2015 lähtien. Nämä lainsäädäntömuutokset ovat johtaneet siihen, että lisäpöytäkirjaan liittymisen yhteydessä on tarvetta toteuttaa vain kouluttautumisrikosta koskeva rangaistavuuden alan laajennus. Lisäksi ehdotetaan korjattavaksi aikanaan yleissopimukseen liittymisen yhteydessä lakitekstiin tullut kirjoitusvirhe.

Lisäpöytäkirjan vuoksi kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevaa pykälää muutettaisiin niin, että rangaistavaksi tulisi kouluttautuminen myös rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemiseksi. Toisin sanoen rangaistavaksi tulisi kouluttautuminen terroristisessa tarkoituksessa tehtävän laittoman uhkauksen, perättömän vaarailmoituksen, tietynlaisten törkeiden julkisrauhan rikkomisten sekä ydinenergian käyttörikoksen tekemiseksi. Rangaistavaa on jo nykyisin kouluttautuminen muiden momentissa mainittujen terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä varten.

Lisäpöytäkirjaan liittymisen voi katsoa edellyttävän todettua lainsäädäntömuutosta, kun otetaan huomioon lisäpöytäkirjaan sisältyvä velvollisuus säätää rangaistavaksi kouluttautuminen samoihin terrorismirikoksiin kuin mihin koulutuksen antaminen oli yleissopimuksen perusteella siihen liittymisen yhteydessä säädettävä rangaistavaksi. Muutokselle on kuitenkin myös muita perusteita. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuutta. Tästä johtuen on huolehdittava säänTelyn riittävästä kattavuudesta.

Kysymyksessä olevat terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset ovat sellaisia, että niiden tekemiseksi voidaan ottaa koulutusta. Ne ovat myös terroristisessa tarkoituksessa tehtyinä vakavia rikoksia, joista tuomitaan vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi.

Lisäpöytäkirjan mukaisilla toimilla voidaan osaltaan estää terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä. Kun otetaan huomioon jo aikaisemmin toteutetut lainsäädäntömuutokset, lisäpöytäkirjan rikosoikeudellisten velvoitteiden itsenäisiä vaikutuksia voidaan pitää erittäin vähäisinä. Oletettavaa on, että muutoksen piiriin kuuluvia asioita ei juurikaan tule rikosprosessissa käsiteltäviksi ja että lainsäädäntömuutoksesta ei ole suoraan ja perustellusti johdettavissa viranomaisten resurssivaikutuksia tai tietynsuuruisia taloudellisia vaikutuksia. Voidaan arvioida, että tiedonvaihto lisääntyisi niiden Euroopan neuvoston maiden ja lisäpöytäkirjan allekirjoittajien kanssa, jotka eivät kuulu Schengen-alueeseen ja tee kuulutuksia Schengenin tietojärjestelmään.

Lisäpöytäkirja on tullut kansainvälisesti voimaan 1.7.2017. Lisäpöytäkirjan on 23.1.2023 mennessä hyväksynyt tai ratifioinut 26 valtiota, joista 14 on Euroopan unionin jäsenvaltioita. Unioni on myös hyväksynyt lisäpöytäkirjan ja se on tullut unionin osalta voimaan 1.10.2018. Tämän lisäksi lisäpöytäkirjan on allekirjoittanut 16 valtiota.

Tiedoksi OIK-01, OIK-20, AVS-PAL, VSI-00, UMI-00, OM, Janne Kanerva/OM, SM