Asia: HE 271/2022 vp, terrorismin torjunta

Lakivaliokunnalle

Käsiteltävä asia koskee Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan yleissopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymistä ja voimaansaattamista sekä tiettyjä vähäisiä muutoksia rikoslain terrorismirikoksia koskeviin säännöksiin asian johdosta.

Eurooppalainen terrorismirikosten sääntely on edennyt vaiheittain. EU:n puitepäätös vuodelta 2002 johti rikoslain 34a luvun säätämiseen. Tätä ennen terrorismirikoksista ei ollut omaa sääntelykokonaisuuttaan. Euroopan neuvoston terrorismin ehkäisyä koskeva yleissopimus vuodelta 2005 edellytti merkittäviä uudistuksia kotimaiseen sääntelyyn Suomessa. Vuoden 2008 EU:n uudistettu puitepäätös siirsi näitä velvoitteita EU-oikeudellisiksi. EU:ssa puitepäätös korvattiin direktiiville vuonna 2017.

Lisäpöytäkirja on jälleen yksi vähäinen lenkki tässä monien uudistusten ketjussa. Näkisin, että tämän uudistuksen merkitys on selvästi suurempi niissä lisäpöytäkirjaan liittyneissä maissa, jotka eivät ole EU:n direktiivin oikeudellisessa vaikutuspiirissä. EU:n jäsenmaille lisäpöytäkirja tuo ainoastaan hyvin vähäisiä uusia velvoitteita.

On luonnollisesti kuitenkin tärkeää, että Suomi vaikuttaa tässä laajemmassa EN:n yhteistyössä, koska toteutettavalla eräänlaisella vähimmäisharmonisoinnilla luodaan edellytykset rikosoikeudelliseen yhteistyöhön rajatylittävissä tilanteissa, jolloin on eduksi, että kriminalisoinnit vastaavat toisiaan. Käytännössä erityisesti tietojenvaihto terrorismirikoksista on tärkeää ja

sopimuksen lisäarvo Suomelle liittyy erityisesti tähän. Lisäpöytäkirjaan liittyminen on avointa myös EN:n ulkopuolisille maille, jotka ovat ratifioineet varsinaisen yleissopimuksen.

Lisäpöytäkirjan tarkoituksena on edistää eräiden YK:n päätöslauselmaan 2178 (2014) liittyvien velvoitteiden nopeaa, koordinoitua ja tuloksellista täytäntöönpanoa. Asian etenemistä Suomessa ja muuallakin Euroopassa on hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla viivästyttänyt se, että EU:n piirissä asiaan on liittynyt toimivaltakiista, joka on koskenut sitä, kuuluuko lisäpöytäkirjaan liittyminen EU:n yksinomaiseen toimivaltaan, vai onko toimivalta jaettu EU:n ja jäsenvaltioiden kesken. Suomi on edustanut kantaa, että asia kuuluisi normaalin menettelyn mukaisesti niin sanotun jaetun toimivallan kysymyksiin. Päätöslauselman velvoitteet eivät ole tänä päivänä enää kovinkaan radikaaleja ja uutta. Terrorismirikosdirektiivin johdantolauseessa (5) viitataan jo sanottuun YK:n päätöslauselmaan samoin kuin EN:n yleissopimuksen lisäpöytäkirjaan.

Kuten jo edellä kävi ilmi, pidän lisäpöytäkirjaan liittymistä kannatettavana ja katson, että asia edellyttää vain vähäisiä muutoksia kotimaiseen rikoslakiin. RL 34a:1:een ehdotettu muutos on ainoastaan tekninen, sillä kyse on virheellisen viittaussäännöksen korjaamisesta.

Rajoitan lausuntoni koskettelemaan erityisesti sitä kohtaa, joka olisi johtamassa Suomessa kansallisen rikoslain muuttamiseen. Minulla ei ole huomauttamista niihin huomautuksiin, joita hallituksen esityksessä on esitetty siitä, että kansallinen rikoslainsäädäntö jo on useimpien lisäpöytäkirjan artikloiden velvoitteiden tasalla.

RL 34a:4b-säännökseen ehdotettu muutos on siis sisällöllinen. Kun kouluttautumista koskeva rangaistussäännös on rikoslakiin otettu, se perustui aikanaan kansalliseen harkintaan. Ks. L 1068/2014; HE 18/2014, LaVM 11/2014). Sittemmin EU:n direktiivin myötä myös EU-oikeudellinen kriminalisointivelvoite on asiaan vaikuttamassa.

Lisäpöytäkirjan velvoitteen toteuttamiseksi ehdotetaan kouluttautumisrikoksen rangaistavuuden laajentamista kattamaan myös RL 34a:1.1:n 1 kohdassa mainitut rikokset. Niiden tekemiseen kouluttautuminen tulee siten rangaistavaksi. Lainuudistuksessa siis terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen rangaistavuus laajennettaisiin kattamaan myös

kouluttautuminen rangaistusasteikkoon nähden lievimpiä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia varten.

Kyseisessä kohdassa käsitellään seuraavia rikoksia, jotka ovat tietyin edellytyksin rangaistavia terroristisessa tarkoituksessa tehtyinä rikoksina: laiton uhkaus, perätön vaarailmoitus, 24 luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu törkeä julkisrauhan rikkominen ja 44 luvun 10 §:ssä tarkoitettu ydinenergian käyttörikos.

Aikanaan meillä ei ilmeisesti ole katsottu perustelluksi säätää kouluttautumista näihin rikoksiin rangaistavaksi, sillä esimerkiksi laittoman uhkauksen tai perättömän vaarailmoituksen tekeminen ei sinänsä vaadi mitään erityisiä taitoja, ja kyse on tosiaan lievintä päätä edustavista rikossäännöksistä. Lienee kuitenkin ajateltava, että myös tällaisiin terroristisissa tarkoituksissa tehtyihin rikoksiin on mahdollista kouluttautua, jolloin terrorismin vastustamistoimet on kriminalisointien osalta ulotettava myös niihin. HE 271/2022, s. 24 mainitaan siitä, että rangaistussäännöksen soveltaminen esimerkiksi terroristiseen laittomaan uhkaukseen tai perättömään vaarailmoitukseen kouluttautumiseen olisi luontevaa erityisesti, jos kiinnijäämisen välttämiseksi harjoittaudutaan erityisten tekniikoiden käytössä. Lieneekin selvää, että useimmin kouluttautumisen rangaistavuus täyttyisi siis joiltakin muiltakin osin, koska luultavimmin kouluttautumista harjoitettaisiin laajemmin sellaisissa taidoissa, jotka terroristista päämäärää palvelisivat. Tästäkin syystä rangaistavan alan lisäys jää suhteellisen vähäiseksi, enkä pidä sitä periaatteellisesti kovinkaan suurena kysymyksenä.

Kouluttautumisrikos on muuten tietysti herkkä asia erityisesti siltä osin kuin liikutaan sananvapauden käytön kysymyksissä, jolloin tulisi esimerkiksi varoa sitä, että sattumanvaraista tiedonhankintaa pidettäisiin jatkossakaan sanotulla tavalla rangaistavana. Tähän asiaan ei kuitenkaan uudistuksella nyt puututtaisi. Laiton uhkaus ja perätön vaarailmoitus ovat jo sellaisenaan rangaistavia tekoja, eikä niissä tilanteissa ole kovinkaan selvää rajapintaa sananvapauden käytön kysymyksiin.

HE s. 15 alhaalla todetaan perustellusti, että lisäpöytäkirjan velvoitteet edellyttävät ehdotettua rangaistavuuden laajennusta, mutta samaa näkökohtaa voidaan perustella itsenäisesti myös muilla syillä. Terrorismin luonne yhteiskunnan turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavana rikollisuutena

merkitsee sitä, että sen estämiseen ja keskeyttämiseen on hyvin painavat perusteet. Tämä merkitsee samalla sitä, etteivät perusoikeusnäkökohdat muodosta normaalilla tavalla kynnyksiä rangaistavan käyttäytymisen alan määräämiseen. Rikokset, joiden tekemiseen kouluttautumisesta on kyse, ovat vakavia rikoksia. Kiinnostava yksityiskohta on sinänsä se, että EN:n yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjankaan velvoitteet eivät edellytä, että itsekouluttautuminen säädetään rangaistavaksi. Näin ollen sääntely perustuu siihen perinteiseen ajatukseen, että koulutusta antaa joku toinen henkilö. EU:n terrorismirikosdirektiivistä vastaava velvoite kuitenkin seuraa, ja sen myötä myös kansallisesti rangaistavuutta on laajennettu. Tämä näkökohta siis merkitsee sitä, että niissä EU:n jäsenmaissa, jotka ovat asianmukaisesti panneet velvoitteen täytäntöön, sääntelyssä on menty jo lisäpöytäkirjan velvoitetta pidemmälle.

Yleisenä huomautuksena esittäisin, että RL 34a-luvussa omaksuttu sääntely alkaa olla jo niin pienipiirteistä, että tämä haittaa rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämän ennakoitavuuden toteutumista. Tämä koskee erityisesti näitä niin sanottuja terrorismin tukitoimia, joissa rangaistavuutta on ulotettu selvästi normaalia osallisuusvastuuta laajemmalle. Rangaistava kouluttautuminen kuuluu juuri näihin. Kun toivottavasti lähivuosina ryhdytään uudistamaan RL 34a luvun tilkkutäkkimäistä sääntelyä, tähän näkökohtaan on syytä kiinnittää huomiota.

Helsingissä, 25.1.2023

Kimmo Nuotio
rikosoikeuden professori