OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Oikeusministeriö
Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

25.1.2023

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 kirjallisena lisäselvityksenä terroristiryhmän toimintaan osallistumisen osalta kunnioittavasti seuraavan:

Lisäpöytäkirjan 2 artikla velvoittaa säätämään rangaistavaksi sen, että henkilö osallistuu yhteenliittymän tai ryhmän toimintaan tarkoituksessa tehdä yksi tai useampi terrorismirikos kyseisessä yhteenliittymässä tai ryhmässä tai edistää tällaisten rikosten tekemistä. Artiklan sisältöä ei käsitellä laajasti pöytäkirjan selitysmuistiossa. Siinä joka tapauksessa todetaan, että rangaistavaksi ei tarvitse säätää passiivista terroristisen yhteenliittymän tai ryhmän jäsenyyttä. Tämä tarkoittaa siis tilanteita, joissa henkilö ei millään lailla aktiivisesti osallistu yhteenliittymän tai ryhmän toimintaan. Lisäpöytäkirja antaa laajaa harkinnanvaraa koskien sitä, minkälainen aktiivinen toiminta säädetään rangaistavaksi.

Lisäpöytäkirjaan liittyvä valtio voi mennä lainsäädännössään pöytäkirjan velvoitteita pidemmälle. Mutta rikoslainsäädännölle asettavat rajansa ensinnäkin kansainväliset velvoitteet, ennen kaikkea perus- ja ihmisoikeuksia koskevat. Kun jonkin teon säätämistä rangaistavaksi harkitaan puhtaasti kansallisista lähtökohdista, huomioon on otettava eduskunnan lakivaliokunnan korostamat rikoslainsäädännön käytön yleiset edellytykset (LaVL 9/2004 vp, s. 1/II ja 2/I sekä LaVM 15/2005 vp, s. 5/I) ja kriminalisointiperiaatteet (LaVL 17/2017 vp, s. 5).

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

Nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen valmistelussa on noudatettu linjaa, jonka mukaan tehdään vain lisäpöytäkirjan selvästi edellyttämä lainsäädäntömuutos. Vain välttämättömien lainsäädäntömuutosten tekemiselle perustuvaa lähtökohtaa on myös lakivaliokunta pitänyt perusteltuna kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanossa (LaVM 5/2021 vp, s. 3 ja 4 ja siinä yhteydessä viitatut aikaisemmat mietinnöt).

Terroristiryhmän toimintaan osallistumista koskevaa rikoslain 34 a luvun 4 §:n sääntelyä muutettiin vuoden 2022 alussa voimaan tulleilla lainsäädäntömuutoksilla (HE 89/2021 vp, LaVM 15/2021 vp ja PeVL 34/2021 vp). Tuolloin rikosnimikkeen muuttamisen lisäksi uutena tekotapana pykälään lisättiin se, että henkilö hoitaa terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää. Tuossa lainsäädäntöhankkeessa arvioitiin perusteellisesti sitä, minkälaiset teot tulee säätää rangaistaviksi.

Terroristiryhmään kuuluminen ja sen jäsenyys

Runsas vuosi sitten päättyneessä lainsäädäntöhankkeessa ei päädytty terroristiryhmään kuulumisen tai sen jäsenyyden kriminalisoimiseen. Epäselvää on jo se, mitä kuulumisella ja jäsenyydellä tarkoitetaan ja miten se ilmenisi. Oikeusvaltioissa noudatettavan laillisuusperiaatteen mukaan rangaistavat teot on määriteltävä tarkkarajaisesti, mikä samalla edistää niiden selvittämistä ja tekijöiden vastuuseen saattamista. Huomioon otettiin myös se, että rikosoikeuden käytön yleisten edellytysten mukaan rikosoikeutta on perusteltua käyttää nimenomaan sellaiseen toimintaan, joka on oikeusjärjestelmän suojelemille oikeushyville, tässä tapauksessa erityisesti hengelle ja terveydelle vaarallista.

Terroristiryhmään kuulumisen tai jäsenyyden osalta otettiin huomioon myös se, että rangaistavaksi säädettyjä muitakin terrorismirikoksia voidaan tehdä myös terroristiryhmän toiminnassa tai toimintaan liittyvinä. Vertailuvaltioiden lainsäädännöistä ilmeni, että niissäkin rangaistavia ovat nimenomaan aktiiviset terroristiryhmän rikollista tavoitetta palvelevat osallistumisteot. Lainsäädäntömuutosten tekemisen yhteydessä annetuissa lausunnoissa ei myöskään katsottu, että yhteys terroristiryhmään tulisi rangaistussäännöksessä kuvata kuulumisena ryhmään tai sen jäsenyytenä.

Toimiminen tavanomaisissa kotitaloustehtävissä ja lasten hoitaminen

Terroristiryhmän toimintaan liittyvien säännösten muuttamisen yhteydessä jo lainvalmistelun alkuvaiheissa rajattiin rangaistusvastuun ulkopuolelle se, että henkilö ainoastaan toimii tavanomaisissa

omaa perhettään palvelevissa kotitaloustehtävissä tai huolehtii lapsista. Rajaukseen ei puututtu lainvalmisteluprosessissa annetuissa lausunnoissa, sama pätee lakivaliokunnalle annettuihin lausuntoihin. Kysymys oli kuitenkin perusteellisen tarkastelun kohteena lakivaliokuntakäsittelyssä.

Myös kotitaloustehtävien ja lasten hoitamiseen liittyen merkitystä on rikosoikeuden käytön edellytyksellä, jonka mukaan rikosoikeutta on perusteltua käyttää toimintaan, joka on oikeusjärjestelmän suojelemille eduille, esimerkiksi hengelle ja terveydelle vaarallista. Sellaista on esimerkiksi terroristiryhmän rikollisia tavoitteita selvästi palveleva toiminta. Tähän perustuen rikoslain 34 a luvun 4 §:n muuttamisella oli tarkoitus tuoda rangaistavuuden piiriin tekoja, jotka momentissa jo rangaistaviksi säädettyjen tekojen tavoin merkityksellisesti edistävät terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä. Tekojen merkityksellisyyttä ja vakavuutta korostaa rangaistusasteikko, jonka mukaan terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta tuomitaan vähintään neljän kuukauden ja enintään kahdeksan vuoden vankeusrangaistus.

Perheen ja lasten hoitamiseen liittyvänä näkökohtana otettiin huomioon se, että Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet eivät edellytä perheen sisälle rajautuvien toimien säätämistä rangaistavaksi. Niitäkin toimia hoitavat voivat muulla toiminnallaan syyllistyä rangaistavaksi säädettyyn olennaisten tehtävien hoitamiseen tai muihinkin lukuisiin rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädettyihin rikoksiin.

Hallituksen esityksen valmistelun taustalla olleessa työryhmässä tehtiin tavanomaista laajempi kansainvälinen vertailu, jonka mukaan rangaistussäännökset ovat vertailuvaltioissa varsin pelkistettyjä. Työryhmämietinnön valmisteluvaiheessa käytiin myös läpi esimerkiksi Norjan ja Saksan korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä. Siitä ei löytynyt tukea sellaisella tulkintakäytännölle, että pelkästään perheen sisäisissä kotitaloustehtävissä ja lasten hoitamisessa toimiminen täyttäisivät rangaistavan terrorismirikoksen tunnusmerkistön. Sinällään muiden valtioiden sääntely on vain yksi lainvalmisteluprosessissa huomioon otettava seikka, tärkein merkitys on kansallisilla kriminalisointiperiaatteilla ja rikosoikeuden käytön yleisillä edellytyksillä.

Kun puhutaan kodin piirissä tapahtuvasta toiminnasta, huomioon on otettava perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattu yksityiselämän suoja, jonka piiriin myös perhe-elämä kuuluu. Yksityiselämän suojaa turvaavat myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artikla. Yksityiselämän suoja asettaa rajansa tekojen rangaistavaksi säätämiselle. Hallituksen esityksen HE 89/2021 vp perusteluissa todettu rangaistavuuden rajaus ei noussut keskustelun kohteeksi sen esityksen käsittelyn yhteydessä perustuslakivaliokunnassa, valiokunta ei myöskään otta-

nut siihen kantaa lausunnossaan (PeVL 34/2021 vp). Toisin olisi mahdollisesti tapahtunut, jos perusteluissa olisi katsottu, että pelkästään oman perheen kotitaloustehtävissä toimiminen ja lapsista huolehtiminen toteuttavat rangaistavaksi ehdotetun olennaisen tehtävän hoitamisen.