Ulkoministeriö
Utrikesministeriet

VN/13475/2022
VN/13475/2022-UM-18

3.2.2023

Eduskunnan lakivaliokunta

Ulkoministeriön ja oikeusministeriön yhteinen vastine lakivaliokunnalle annetuista lausunnoista hallituksen esityksestä 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)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt ulkoministeriöltä ja oikeusministeriöltä yhteistä vastinetta lakivaliokunnalle toimitetuista lausunnoista hallituksen esityksestä 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)

1 Yleiset huomiot

Ulkoministeriö toteaa, että yleisesti ottaen lausuntopalaute lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta sekä rikoslain 34 a luvun 1 ja 4b §:n muuttamisesta on myönteistä. Lisäpöytäkirjan hyväksymistä ja voimaansaattamista on pidetty perusteltuna ja enemmistö lausunnonantajista on pitänyt myös rikoslain 34 a luvun 1 ja 4 b §:n ehdotettuja muutoksia aiheellisina.

2 Painava yhteiskunnallinen tarve

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa viitataan oikeusasiamiehen aikaisempaan lausumaan siitä, että terrorismirikoksiin liittyvien kriminalisointien kohdalla selvityksiin pohjautuvaa painavaa yhteiskunnallista tarvetta ei aina näytetä edellytettävän.

Vastine: Painava yhteiskunnallinen tarve sisältyy lakivaliokunnan toteamiin rikoslainsäädännön käytön yleisiin edellytyksiin (LaVL 9/2004 vp, s. 1/II ja 2/I sekä LaVM

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

15/2005 vp, s. 5/I) ja kriminalisointiperiaatteisiin (LaVL 17/2017 vp, s. 5). Näiden edellytysten ja periaatteiden olemassaolon arviointi ja toteutuminen ovat erittäin tärkeitä. Niiden keskeinen merkitys korostuu tilanteissa, joissa kansallisen harkinnanvaran puitteissa ja ilman täytäntöön pantavaa kansainvälistä velvoitetta harkitaan sitä, pitäisikö jokin teko säätää rangaistavaksi. Tuollaiseen tilanteeseen liittyvän hallituksen esityksen HE 89/2021 vp käsittelyyn myös liittyy oikeusasiamiehen lausunnossa viitattu hänen aikaisempi lausuntonsa.

Nyt on kysymys sellaisen kansainvälisen velvoitteen toteuttamisesta, jonka katsotaan selvästi edellyttävän kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten (jäljempänä ”kouluttautumisrikos”) koskevan rikoslain (39/1889) 34 a luvun 4 b §:n muuttamista. Tätä johtopäätöstä ei ole eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa eikä muidenkaan lakivaliokunnalle lausuntonsa antaneiden lausunnoissa asetettu kyseenalaiseksi. Ehdotetun kouluttautumisrikosta koskevan muutoksen tekeminen on lisäpöytäkirjaan liittymisen edellytys.

Yleisenä näkökohtana on korostettava sitä myös painavaan yhteiskunnalliseen tarpeeseen liittyvää näkökohtaa, että terrorismirikokset ovat yhteiskunnan perustoimintoja sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta vakavasti vaarantavia rikoksia. Terrorismirikoksia koskevilla rangaistussäännöksillä suojataan perus- ja ihmisoikeuksia. Näiden näkökohtien vuoksi on tarpeen huolehtia sääntelyn riittävästä kattavuudesta. Hallituksen esityksessä kouluttautumisrikosta koskevan rangaistussäännöksen muuttamisen perusteltavuutta on tarkasteltu laajemmin kuin pelkästään kansainvälisen velvoitteen edellyttämän muutoksen näkökulmasta (s. 15 ja 16).

3 Terrorismirikoksen määritelmä

Amnesty International Suomen osasto ry:n lausunnossa tuodaan esiin kritiikkiä, joka liittyy lisäpöytäkirjan useiden kriminalisointivelvoitteiden taustalla olevaan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2178 (2014). Lisäksi lausunnossa katsotaan määrittelyongelmia liittyvän terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen 1 artiklan terrorismirikoksen määritelmään. Nämä määrittelyongelmat heijastuvat järjestön mukaan sitten myös yleissopimuksen lisäpöytäkirjan mukaan rangaistavaksi säädettäviin rikoksiin, jotka edistävät terrorismirikoksen tekemistä.

Vastine: Nyt ei olla enää toteuttamassa turvallisuusneuvoston päätöslauselman mukaisia kriminalisointivelvoitteita. Päätöslauselman edellyttämät lainsäädäntömuutokset ovat tulleet voimaan 1.12.2016 (HE 93/2016 vp, LaVM 10/2016 vp, PeVL 37/2016 vp ja HaVL 32/2016 vp).

Yleissopimuksen 1 artiklan terrorismirikoksen määritelmässä viitataan sopimuksen liitteessä lueteltujen kymmenen sopimuksen soveltamisalaan kuuluviin ja niiden määritelmien mukaisiin rikoksiin. Tällainen terrorismirikoksen määritelmä ei ole selkeä. Euroopan neuvoston terrorismin torjunnan johtokomitea (CDCT) päätti 9. täysistunnossaan 30.11.−2.12.2022, että muodolliset neuvottelut määritelmästä aloitetaan seuraavassa komitean täysistunnossa keväällä 2023.

Suomi on liittynyt yleissopimukseen vuonna 2008. Tuolloin myös sen terrorismirikoksen määritelmä tuli Suomea sitovaksi koskien niitä rikoksia, jotka yleissopimus velvoittaa säätämään rangaistaviksi terrorismirikoksen tekemistä edistävinä rikoksina (terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen, värvääminen ja koulutuksen antaminen).

On lisäksi huomattava, että yleissopimuksen mukainen terrorismirikoksen määritelmä ei sisälly terrorismirikoksia koskevaan Suomen rikosoikeudelliseen sääntelyyn. Yleissopimuksen ja samalla lisäpöytäkirjan mukaiset terrorismirikokset ovat sellaisia, jotka sisältyvät terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskeviin rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 ja 2 momentteihin. Niissä täsmällisesti rikosnimikkeittäin ja tarvittaessa pykäläviittauksin luetellaan ne rikoslaissa rangaistaviksi säädetyt rikokset, jotka voidaan tehdä terroristisessa tarkoituksessa.

Kouluttautumisrikosta koskevan rangaistussäännöksen tulkinnassa ja soveltamisessa tilannetta ei tarkastellakaan yleissopimuksen 1 artiklan vaan rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 ja 2 momenttien perusteella. Kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanon yhteydessä omaksuttavia uusi rikostunnusmerkistöjä ei myöskään muotoilla suoraan velvoitteen sanamuodon perusteella, vaan niin, että tunnusmerkistö täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tarkkarajaisuusvaatimukset ja on Suomessa omaksuttujen rikoslainsäädännön kirjoitustapojen mukainen. Näitä lähtökohtia noudattaen kouluttautumisrikosta koskeva pykälä on säädetty vuonna 2014 ja sitä on muutettu vuonna 2018. Nyt ehdotettava pykäläviittauksen muuttaminen ei muuta sääntelyn tarkkarajaisuuden kannalta tilannetta toiseksi.

Amnesty International Suomen osasto ry:n lausunnossa todetaan myös, että on erityisen ongelmallista, ettei terrorismia ja terroristista tarkoitusta ylipäänsä ole määritelty yleismaailmallisesti. Se avaa valtioille mahdollisuuden hyödyntää avointa termiä omien tarkoitusperiensä mukaisesti.

Vastine: YK:ssa on pitkään käyty neuvotteluita kokonaisvaltaisesta terrorisminvastaisesta sopimuksesta (Comprehensive Convention on International Terrorism, CCIT).

Sopimushanke on alkujaan Intian vuonna 1996 tekemä aloite. Neuvottelut ovat käytännössä olleet jo vuosia jäissä. Neuvotteluissa suurimmaksi kompastuskiveksi on osoittautunut terrorismin määrittelykysymys. Terrorismille ei ole pystytty hyväksymään yhtä yhtenäistä kansainvälistä määritelmää. Suomi on toistuvasti ilmaissut tukensa kokonaisvaltaisen terrorisminvastaisen sopimuksen aikaansaamiseksi. Tällä hetkellä ei ole näköpiirisissä, että neuvotteluissa voitaisiin edistyä

4 Konkreettiset esimerkit soveltamistilanteista

Amnesty International Suomen osasto ry:n mukaan tulisi antaa konkreettisia esimerkkejä lainsäädäntömuutokseen liittyvistä soveltamistilanteista huomioon ottaen suhde päärikokseen (terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos ja tässä tapauksessa sitä koskeva rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohta) ja se, mitkä tekotavat sisältyvät rangaistavaksi säädettyyn kouluttautumiseen. Kohtaan liittyvien kouluttautumistapojen määrittelyyn on myös **Suomen Asianajajaliitto** kiinnittänyt huomiota lausunnossaan.

Vastine: Rikoslain 34 a luvun 4 b §:n mukaan kouluttautumisrikoksen tekotapana on se, että tekijä kouluttautuu räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä. Pykälästä näin ollen ilmenee, että mikä tahansa menetelmä tai tekniikka ei ole merkityksellinen. Kysymykseen voi tulla kouluttautumistarkoituksessa tapahtuva niin tietojen kuin käytännön taitojenkin hankkiminen. Hallituksen esityksen näkemys on, että pykälässä tarkoitettuja rinnastuvia erityisiä menetelmiä ja tekniikoita voidaan käyttää myös rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentissa 1 kohdassa mainittujen rikosten tekemiseen.

Hallituksen esityksessä (s. 24) on jo laittoman uhkauksen ja perättömän vaarailmoituksen kohdalla viitattu sellaisten poikkeuksellisten teknisten tekotapojen opettelemiseen, joita käytetään tekijän kiinni jäämisen välttämiseksi. Kysymys on silloin tapauksista, joissa peitetään uhkauksen tai vaarailmoituksen lähettäjä. Tähän perustelulausumaan on viitannut myös **professori Kimmo Nuotio** asiantuntijalausunnossaan. **Suojelupoliisinkaan** lausunnon mukaan sellaista mahdollisuutta ei voida poissulkea.

Mitä tulee tiettyihin julkisrauhan rikkomisiin, kysymys olisi siis kouluttautumisesta siihen, että oikeudettomasti tunkeudutaan tai muuten mennään eduskunnan, tasavallan presidentin tai valtioneuvoston taikka vieraan valtion tai hallitusten välisen järjestön valtuuskunnan tai edustuston käytössä olevaan rakennukseen tai huoneistoon. Tie-

dossa on, että tällaisten rakennusten ja huoneistojen turvajärjestelyt ovat korkeatasoisia ja myös pyritään sellaisina pitämään. Näin ollen kysymys olisi erityisistä keinoista, jotka edistävät turvajärjestelyjen ohittamista. **Syyttäjälaitoksen** lausunnossa on todettu, että kouluttautuminen törkeän julkisrauhan rikkomiseen voisi ilmetä esimerkiksi suojattavan rakennuksen kulunvalvonnan ohittamisen mahdollistavien tietojen ja taitojen hankkimisesta. Tällaisissa tapauksissa kyse ei olisi tavanomaisten teknisten taitojen hankkimisesta.

Ehdotetun lainmuutoksen perusteella rangaistavaksi tulisi myös kouluttautuminen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn ydinenergian käyttörikoksen tekemiseksi. Rikoslain 44 luvun 10 §:n mukaan ydinenergian käyttörikoksen tekemisenä on rangaistavaa esimerkiksi se, että ilman lupaa käytetään ydinenergiaa, jätetään noudattamatta ydinenergian käytön turvallisuutta tai ryhdytään käyttämään ydinlaitosta. On varsin selvää, että tämän tyyppisiin toimenpiteisiin tarvitaan erityisiä taitoja.

Lainsäädännön esitöissä on mahdollista nostaa esiin vain selvästi esiin nousevia tekotapoja. Rikosoikeudellisiin säännöksiin liittyy väistämättä tulkinnanvaraisuus. Tämän vuoksi onkin tärkeätä nostaa esiin epäillyn ja vastaajan oikeusturvatekijät.

On ensinnäkin huolehdittava siitä, että kukaan ei päädy liian kevyin perustein epäillyn tai syytetyn asemaan. Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:n 2 momentti edellyttää, että esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvitettävä esitutkinnan aloittamisen edellytysten olemassaolo niin, että ketään ei aiheettomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan. Tämä koskee erityisesti sen selvittämistä, onko esitutkintakynnys ylittynyt eli onko mainitun pykälän 1 momentin mukaisesti syytä epäillä, että rikos on tehty. Asian edettyä esitutkintaan esitutkintaviranomaisia ohjaavat esitutkintalain 4 luvun esitutkintaperiaatteet (esimerkiksi syyttömyysolettama ja oikeus olla myötävaikuttamatta rikoksensa selvittämiseen). Rikosepäilyn asianmukaista selvittämistä, teon oikeudellista arviointia jo tutkinnan alkuvaiheessa ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista edistää myös se, että jo terrorismirikosten tutkintavaiheessa syyttäjä osallistuu aktiivisesti tutkinnan ohjaamiseen esitutkintalain 5 luvussa tarkoitetun esitutkintayhteistyön puitteissa ja että syytteen nostamisesta terrorismirikoksista päättää 34 a luvun 7 §:n nojalla valtakunnansyyttäjä. Asian päätyessä tuomioistuimeen sen on ratkaistava epäselvä tapaus vastaajan eduksi.

Viimeaikaisille terrorismirikoksia koskeville hallituksen esityksille on ominaista myös sen korostaminen, että tekijän syyllisyyttä ei voida päätellä pelkästään jostakin yksittäisestä seikasta, vaan kysymys on kaikkien epäillyn rikoksen tutkinnassa ja myö-

hemmässä rikosprosessuaalisessa käsittelyssä ilmenneiden seikkojen kokonaisarvioinnista. Tämä pätee myös nyt ehdotettavaan kouluttautumisrikosta koskevaan muutokseen.

On lisäksi aihetta olettaa, että meillä rikosoikeusjärjestelmä myös toimii esimerkiksi niin, että rangaistussäännöksiä ei tulkita laajasti. Vaikka rikoslain 34 a luvussa on jo pitkään ja vuosien mittaan yhä enenevässä määrin säädetty rangaistavaksi lukuisia terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä edistäviä rikoksia, oikeuskäytännöstä ei ole rikosasioiden lukumäärän perusteella tehtävissä sellaista johtopäätöstä, että rikosprosessiin päätyisi tehdyiksi epäiltyjä terrorismirikoksia liian kevyin perustein. Vain yksi henkilö on toistaiseksi tuomittu terrorismirikoksista (Turun puukotustapaus).

5 Perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien ja suhteellisuusperiaatteen huomioon ottaminen

Amnesty International Suomen osasto ry:n lausunnossa kiinnitetään huomiota tarpeeseen perustella ehdotettua lainsäädäntömuutosta perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Järjestö ja myös **Suomen Asianajajaliitto** ovat lisäksi kiinnittäneet huomiota suhteellisuusperiaatteen merkitykseen.

Vastine: Myös kansainvälisiin velvoitteisiin perustuvat kriminalisoinnit on toteutettava perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Siihen myös nyt kysymyksessä olevan lisäpöytäkirjan 8 artiklan 1 kappale velvoittaa. Tämä on myös tuotu esiin hallituksen esityksessä.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulman huomioon ottamisen osalta on kuitenkin aihetta korostaa sitä, että nyt ei olla säätämässä rangaistavaksi kouluttautumisrikosta uutena terrorismirikoksena, vaan kysymys on jo olemassa rangaistussäännöksen soveltamisalan ulottamisesta tiettyihin terroristisessa tarkoituksessa tehtyihin rikoksiin. Kouluttautumisrikoksen rangaistavuuden myös perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät edellytykset ja tunnusmerkistötekijät (mm. kouluttautumisen tavat) on jo arvioitu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella kahteen kertaan (PeVL 26/2014 vp ja PeVL 20/2018 vp). Tähän perusteelliseen aikaisempaan käsittelyyn myös viittaa **eduskunnan oikeusasiamies** lausunnossaan koskien rangaistavaksi säätämisen edellytyksiä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta. Ei ole aihetta olettaa, että aikaisemmin tehdyt arvioinnit eivät olisi riittäviä myös nyt ehdotettavan muutoksen osalta.

Oikeasuhtaisuuteen liittyy tässä tapauksessa se, että myös rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaiset teot ovat rangaistusasteikkonsa perusteella vakavia rikoksia, joista on tuomittava vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kolme vuotta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan terrorismin poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 34/2021 vp, kappale 3 ja siinä yhteydessä viitatut aikaisemmat lausumat).

Kriminalisoinnin laajentamisen perusteltavuutta arvioitaessa onkin otettava rangaistusasteikon lisäksi huomioon rikoksen luonne nimenomaan tiettyihin terroristisiin tarkoituksiin liittyvänä rikoksena. Rikoslain 34 a luvun 6 §:n 2 momentin mukaisesti kysymyksessä voi olla esimerkiksi tilanne, jossa uhkaukseen liittyvällä rikoksella on tarkoitus aiheuttaa vakavaa pelkoa väestön keskuudessa tai törkeällä julkisrauhan rikkomisella ja sen mahdollistamilla muilla teoilla on tarkoitus pakottaa hallitus tekemään jotakin. Näistä esimerkeistä ilmenee, että kysymyksessä olevat kouluttautumisteot eivät missään mielessä koskisi vähäpätöisiä rikoksia. Terrorismirikoksissa on aina kysymys yhteiskuntaan vaikutuksensa laajasti ulottavista rikoksista.

On myös aihetta kiinnittää sekä perus- että ihmisoikeuksiin että suhteellisuusvaatimukseen liittyen huomiota siihen, mitä **professori Sakari Melander** lausunnossaan toteaa. Melander on lausunnossaan ottanut huomioon myös perus- ja ihmisoikeuksien sekä suhteellisuusperiaatteen asettamat vaatimukset. Melanderin mukaan esityksessä on hänen nähdäkseen asianmukaisesti perusteltu ehdotettua muutosta myös sääntelyn moitittavuuden ja rangaistavan käyttäytymisen alan oikeasuhtaisuuden ja johdonmukaisuuden näkökulmasta. Ehdotettua muutosta voidaan näin pitää hänen mukaansa perusteltavana ja kannatettavana.

6 Pykäläviittauksen toteuttamistapa

Helsingin käräjäoikeuden lausunnossa kiinnitetään huomiota siihen, miten rikoslain 34 a luvun eräissä muissa pykälissä kuin nyt kysymyksessä olevassa kouluttautumisrikosta koskevassa 4 b §:ssä viitataan luvun 1 §:ään eikä näe estettä sille, että 4 b §:ssä viitattaisiin 1 §:ään eikä hallituksen esityksessä ehdotetulla tavalla 1 §:n 1 tai 2 momenttiin.

Vastine: Kun kouluttautumisrikos säädettiin rangaistavaksi vuonna 2015, sen rikoksen katsottiin muistuttavan valmistelutyyppisenä rikoksena rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä rangaistavaksi säädettyä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua. Viimeksi mainittua rikosta koskevaa säännöstä on vuonna 2018 muutettu

niin, että rangaistavaa on valmistelu 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen tekemiseksi.

Viittaus on tahdottu tehdä myös mahdollisimman tarkkarajaiseksi. Kukaan ei käytännössä kouluttaudu rikoslain 34 a luvun 1 §:n 3 momentissa rangaistavaksi säädetyn terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen yrityksen tekemiseksi. Senkin momentin ottaminen viittauksen piiriin voisi vaarantaa kouluttamisrikosta koskevan tunnusmerkistön selkeyden, kun rangaistavaksi tulisi kouluttautuminen myös yritystä varten.

Samalla paikkansa kuitenkin pitää myös se, että Suomen Asianajajaliiton toteamalla tavalla eräissä rikoslain 34 a luvun pykälissä, jotka koskevat terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä edistäviä rikoksia, viitataan koko 1 §:ään. Sääntelyn johdonmukaisuuden ja yhtenäisyyden tarkastelu on niitä asioita, jotka keskeisesti kuuluvat tulevaan kokonaistarkasteluun. Tässä vaiheessa ei ole nähtävissä käytännön soveltamisongelmia tai muitakaan ongelmia liittyen siihen, että viittaus jätetään hallituksen esityksessä olevaan muotoon.

7 Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen ja tietyllä alueella oleskelemisen säätäminen rangaistavaksi

Valiokuntakuulemisissa on noussut esiin kysymys siitä, voitaisiinko ja pitäisikö terroristiryhmän toimintaan osallistuminen säätää rangaistavaksi lisäpöytäkirjan velvoitetta laajemmin ja pitäisikö oleskelu terroristiryhmän hallitsemalla alueella säätää rangaistavaksi.

Vastine: 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. Huomioon on lisäksi otettava eduskunnan lakivaliokunnan toteamat 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).

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 säänte lyä 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 lisättiin pykälän 1 momentin 4 kohtaan se, että henkilö hoitaa terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää. Tuossa lainsäädäntöhankkeessa arvioitiin perusteellisesti sitä, minkälaisia tekoja on perusteltua säätää rangaistaviksi ja voidaan rikosoikeuden käyttöä koskevien reunaehtojen perusteella säätää rangaistaviksi.

Runsas vuosi sitten hallituksen esityksestä HE 89/2021 vp antamassaan mietinnössä lakivaliokunta käsitteli perusteellisesti (LaVM 15/2021 vp, s. 5−10) terroristiryhmän toimintaan osallistumista, omaa perhettä palvelevia kotitaloustehtäviä, lasten hoitamista ja oleskelua tietyllä alueella. Valiokunta katsoi, että hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa ja hallituksen esityksessä on kattavasti arvioitu terroristiryhmän toimintaan ja toiminnan edistämiseen liittyvät kriminalisointitarpeet ja se, miten niihin on perusteltua vastata säännösmuutoksilla. Lakivaliokunta piti esityksen perustelujen sisältämiä kotitöiden tekemiseen, lasten hoitamiseen ja pelkkään oleskeluun liittyviä rangaistavuuden rajauksia asianmukaisina.

Samalla valiokunta piti mietinnössään kuitenkin tärkeänä, että kokonaisarvioinnissa arvioidaan lainsäädännön toimivuutta, ilmiöiden kehittymistä ja keskeisten verrokkimaiden lainsäädännön ja käytännön kehitystä myös perheenjäsenten mahdolliseen rikolliseen toimintaan liittyvien kysymysten osalta.

Runsas vuosi sitten perusteellisessa lainsäädäntöprosessissa tehtyjä arviointeja ei ole tässä yhteydessä ollut aihetta ottaa uuden tarkastelun kohteeksi. Näin varsinkin sen vuoksi, että Suomen rikoslainsäädännön voi katsoa kouluttautumisrikosta lukuun ottamatta täyttävän lisäpöytäkirjan asettamat vaatimukset. Tätä johtopäätöstä eivät ole asettaneet kyseenalaiseksi myöskään lakivaliokunnassa nyt kuullut asiantuntijat. Vielä ei ole kysymys lakivaliokunnan viittaamasta kokonaisarvioinnista, jossa voidaan

tarvittaessa asian edellyttämällä perusteellisuudella arvioida esimerkiksi uusien seikkojen valossa tarvetta arvioida rangaistavan menettelyn rajoja.

Professorit Melander ja Nuotio ovat nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen yhteydessä käsitelleet lakivaliokunnalle 25.1.2023 toimittamissaan lisäselvityksissä terroristiryhmän toimintaan osallistumista koskevia kriminalisointikysymyksiä. Heidän mielestään asiaa on kattavasti (Melander) ja hyvinkin perusteellisesti (Nuotio) tarkasteltu äskettäisessä lainvalmisteluprosessissa. Molemmat toteavat tuolloin tehdyn laajan kansainvälisen vertailun, Melander myös asian laajan käsittelyn lakivaliokunnan mietinnössä (LaVM 15/2021 vp). Molemmat ovat myös kiinnittäneet huomiota siihen, että rikosoikeudellisen sääntelyn reunaehtoja tulee perus- ja ihmisoikeudellisesta sääntelystä ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä. Melanderin lisäselvityksensä lopuksi viittaamassa tulevassa kokonaistarkastelussa arvioinnin kohteeksi tulee koko rikoslain 34 a luku.

Seuraavassa on vielä yksityiskohtaisemmin näkökohtia, jotka liittyvät terroristiryhmään kuulumiseen ja sen jäsenyyteen, toimimiseen perheensisäisissä kotitaloustehtävissä ja lapsista huolehtimiseen sekä oleskeluun tietyllä alueella. Nämä näkökohdat ovat pitkälti samoja, jotka nousivat esiin jo edellisen lainsäädäntöhankkeen yhteydessä.

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. On mahdollista katsoa, että jäsenyys tai kuuluminen ilmenee ulkonaisesti havaittavalla tavalla nimenomaan terroristiryhmän puolesta tai ryhmän tavoitteita edistämällä tavalla toimimalla.

Huomioon otettiin myös se, että lakivaliokunnan muotoilemien rikosoikeuden käytön yleisten edellytysten mukaan rikosoikeutta on perusteltua käyttää nimenomaan sellaiseen toimintaan, joka on oikeusjärjestelmän suojelemille oikeushyville, tässä tapauksessa erityisesti hengelle ja terveydelle vaarallista. Vertailuvaltioiden lainsäädännöistä ilmeni, että niissäkin rangaistavia ovat nimenomaan aktiiviset terroristiryhmän rikollista tavoitetta palvelevat osallistumisteot. Lainsäädäntömuutosten tekemisen yh-

teydessä annetuissa lausunnoissa ei myöskään katsottu, että yhteys terroristiryhmään tulisi rangaistussäännöksessä kuvata kuulumisena ryhmään tai sen jäsenyytenä.

Toimiminen kotitaloustehtävissä ja lapsista huolehtiminen

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. Teoilta edellytettävää merkityksellisyyttä ja vakavuutta korostaa terroristiryhmän toimintaan osallistumisen rangaistusasteikko, jonka mukaan terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta tuomitaan vähintään neljän kuukauden ja enintään kahdeksan vuoden vankeusrangaistus.

Perheen sisällä kotitaloustehtäviä ja lapsia hoitava voi muita tehtäviä hoitamalla syyllistyä rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuun olennaisen tehtävän hoitamiseen. Kohdan perusteluissa (HE 89/2021 vp, s. 37) mainitaan kohdan mukaisina toimina esimerkiksi osallistuminen aseelliseen toimintaan, terroristiryhmän aseistuksen toimintakunnosta tai muusta varustehuollosta huolehtiminen, ryhmän toimintaan liittyvästä ideologisesta tai uskonnollisesta koulutuksesta huolehtiminen sekä terroristiryhmän hallintoon, varojen hankintaan ja logistiikkaan (esimerkiksi terroristiryhmän ruoka- ja vesihuollosta huolehtiminen) liittyvät toimet. Lisäksi perheen kotitaloustehtäviä hoitava voi luonnollisesti terroristiryhmään liittyvässä toiminnassaan syyllistyä muihinkin rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentissa rangaistavaksi säädettyihin osallistumistekoihin sekä lukuisiin muihin kyseisessä luvussa rangaistaviksi säädettyihin terrorismirikoksiin (esimerkiksi koulutuksen antaminen ja ottaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, värväys terrorismirikoksen tekemiseen, terrorismin rahoittamisrikokset, matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen).

Hallituksen esityksen HE 89/2021 vp valmistelun taustalla olleessa työryhmässä tehtiin tavanomaista laajempi kansainvälinen vertailu, jonka mukaan rangaistussäännökset ovat vertailuvaltioissa varsin pelkistettyjä. Esimerkiksi usein viitatussa Norjan lainsäädännössä (rikoslain 136 a §) kyseinen tekotapa kuvataan vain osallistumisena terroristiorganisaatioon. Työryhmämietinnön valmisteluvaiheessa käytiin myös läpi esimerkiksi Norjan ja Saksan korkeimman oikeuden ratkaisukäytäntöä. Siihen mennessä tehdyistä mainittujen tuomioistuinten ratkaisuista ei löytynyt tukea sellaiselle tulkintakäytännölle, että pelkästään perheen sisäisissä kotitaloustehtävissä ja lasten hoitamisessa toimiminen täyttäisivät rangaistavan terrorismirikoksen tunnusmerkistön.

Kun puhutaan kodin piirissä tapahtuvasta toiminnasta, huomioon on otettava perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvattu yksityiselämän suoja, jonka piiriin myös perheelämä 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 rajaus, jonka mukaan rangaistusvastuun ulkopuolelle jää toimiminen omaa perhettä palvelevissa kotitaloustehtävissä ja lapsista huolehtiminen, ei noussut keskustelun kohteeksi esityksen perustuslakivaliokuntakäsittelyssä. Perustuslakivaliokunta ei myöskään ottanut siihen kantaa lausunnossaan PeVL 34/2021 vp. Toisin olisi mahdollisesti tapahtunut, jos perusteluissa olisi katsottu, että pelkästään oman perheen kotitaloustehtävissä toimiminen ja lapsista huolehtiminen täyttävät olennaisen tehtävän hoitamisen.

Tietyllä alueella oleskelun säätäminen rangaistavaksi

Myös tämä on asia, jota jo käsiteltiin runsas vuosi sitten hallituksen esityksen HE 89/2021 vp käsittelyn yhteydessä. Siihen liittyi TPA 158/2020 vp (Vilhelm Junnila / ps), jonka mukaan olisi tullut säätää rangaistavaksi se, että henkilö on suojelupoliisin arvion mukaan oleskellut terroristiseen toimintaan tarkoitetuilla leireillä tai vastaavilla alueilla.

Jo hallituksen esitystä HE 89/2021 vp edeltäneessä työryhmämietinnössä oli rangaistavuuden rajaus, jonka mukaan rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentissa 4 kohdassa tarkoitettuna olennaisena tehtävänä ei voida pitää pelkästään oleskelua terroristiryhmän hallitsemissa tiloissa tai hallitsemalla alueella. Tätä rajausta ei arvosteltu mietinnön lausuntopalautteessa. Sama pätee myös sen hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä lakivaliokunnalle annettuihin lausuntoihin.

Myöskään toimenpidealoite ei saanut kannatusta lakivaliokunnalle runsas vuosi sitten annetuissa lausunnoissa. Useissa lausunnoissa aloitteeseen pikemminkin suhtauduttiin torjuvasti. Muun ohessa **eduskunnan oikeusasiamiehen** lausunnossa todetaan toimenpidealoitteeseen esitetyssä muodossa liittyvän niin monia perustavanlaatuisia oikeudellisia ongelmia, ettei se voine johtaa toimenpiteisiin.

Nyt käsiteltävä lisäpöytäkirja ja muutkaan kansainväliset velvoitteet eivät edellytä sitä, että säädetään rangaistavaksi oleskeleminen terroristiseen toimintaan kytkettävissä olevalla alueella. Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2178 (2014) sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi terrorismin torjumisesta (EU) 2017/541 edellyttävät, että rangaistavaksi säädetään matkustaminen tiettyjen terrorismirikosten tekemistä varten. Saman vaatimuksen asettaa myös lisäpöytäkirja. Suomi on toteuttanut nämä velvoitteet edellytettyä laajemmin, kun rangaistavaksi on rikoslain 34 a luvun 5 c §:ssä säädetty matkustaminen kaikkien muiden rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädettyjen terrorismirikosten tekemistä varten. Niin laajaa matkustamisrikoksen tarkoituksena olevien terrorismirikosten piiriä eivät lisäpöytäkirja, päätöslauselma tai direktiivi edellytä.

Myös tietyllä alueella oleskelemisen kriminalisoimiseen pätevät ne yleiset näkökohdat, jotka edellä todetaan terroristiryhmään kuulumista tai sen jäsenyyttä sekä perheen sisäistä toimintaa koskien. Huomioon on otettava lakivaliokunnan korostamat rikosoikeuden käytön yleiset edellytykset ja kriminalisointiperusteet, jotka edellyttävät moninaisten seikkojen huomioon ottamista kriminalisoimista harkittaessa. Niitä ovat esimerkiksi painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimus, rikosoikeuden käytön viimesijaisuus, tunnusmerkistön tarkkarajaisuusvaatimus ja oikeushyvien suojelun periaate. Pelkkä oleskelu mitään muuta tekemättä jollakin alueella ei sellaisenaan loukkaa mitään oikeushyviä tai edes vaaranna niitä.

Tietyllä alueella oleskeluun liittyy erityisen korostuneesti rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, joka edellyttää tunnusmerkistön tarkkarajaisuutta. Periaatteen ydinsisällön mukaan säännöksen sanamuodon perusteella on oltava ennakoitavissa, onko jokin toiminta eli tässä tapauksessa oleskelu tietyllä alueella rangaistavaa. Jollakin alueella oleskelun säätämiseen rangaistavaksi liittyy laillisuusperiaatteen kannalta selkeitä ongelmia koskien sitä, mitkä alueet kulloinkin ovat merkityksellisiä. Tämä koskee niin sitä, minkälaisten seikkojen voidaan katsoa osoittavan alueen terroristijärjestön tai -ryhmän hallinnassa olemista, kuin sitäkin, että hallintatilanteet ja sitä kautta alueet muuttuvat ja vaihtuvat. Toisin sanoen tilanne hallinnassa olevien alueiden ja niiden rajojen suhteen elää. Lisäksi rajanveto-ongelmia voi olettaa liittyvän siihen, miten

määriteltäisiin rangaistusvastuusta vapauttava laillinen ja hyväksyttävä tarkoitus oleskella jollakin alueella.

Huomioon on otettava myös perustuslain 9 §:n 2 momentti, jonka mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan momentin mukaan säätää lailla välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Perustuslain sääntely on otettava huomioon harkittaessa sitä, voidaanko säätää rangaistavaksi pelkästään matkustaminen tietylle alueelle tai oleskeleminen tietyllä alueella ilman sitä, että rangaistavuudelta samalla myös edellytetään tiettyä rikollista matkustustarkoitusta (esimerkiksi terrorismirikosten tekemisen tarkoitus rikoslain 34 a luvun 5 c §:n mukaan) taikka oikeushyviä vaarantavaa tai vahingoittavaa menettelyä matkustuskohteessa tai oleskelupaikassa.

Hallituksen esityksen HE 89/2021 vp kansainvälisen vertailun tietojen mukaan kahdeksasta vertailuvaltiosta vain Tanskassa on rikoslaissa pykälä (114 j §), joka liittyy oleskeluun tietyllä alueella. Tätä pykälää myös **suojelupoliisi** käsittelee lakivaliokunnalle antamassaan lisälausunnossa. Pykälässä säädetään rangaistavaksi oleskelu sellaisella alueella, jossa terroristiryhmä tai -yhteenliittymä on osapuolena aseellisessa konfliktissa. Sääntelyn alueista antaa oikeusministeri neuvoteltuaan asiasta ensin ulkoministerin ja puolustusministerin kanssa. Valtiopäivät voi kumota oikeusministerin antaman sääntelyn.

Rikoslainsäädäntöä ei säädetä sen vuoksi, että jotakin sääntelyä on jossakin valtiossa tai joissakin valtioissa. Uusien kriminalisoinnin käyttöön ottamista harkittaessa tärkein merkitys on kansallisesti vakiintuneilla arviointiperusteilla eli rikosoikeuden käytön yleisillä edellytyksillä ja kriminalisointiperiaatteilla. Tanskan rangaistussäännökseen liittyvät suomalaisesta näkökulmasta esimerkiksi sääntelyn tarkkarajaisuutta koskevat edellä todetut kysymykset. Tanskassa rangaistussäännös on myös rajattu koskemaan vain tiettyjä terroristiryhmän tai -yhteenliittymään liittyviä alueita. Suomen oikeusjärjestelmälle on vieras Tanskan pykälän mukainen mekanismi, jolla alueen määrittelyä ja samalla rikoslain rangaistussäännöksen soveltamisalaa samalla muutetaan.

8 Terrorismirikosten lähirikokset ja todisteiden hankkiminen

Lakivaliokunnan asiantuntijakuulemisissa on noussut esiin mahdollisuus käsitellä rikosprosessissa terroristiseen toimintaan liittyviä rikoksia esimerkiksi sotarikoksina ja rikoksina ihmisyyttä vastaan.

Tätä kysymystä on käsitellyt **Syyttäjälaitos** lisälausunnossaan ja **professori Nuotio** lisäselvityksessään.

Terrorismirikokset ja muut rikokset

Vakavimpia kansainvälisiä rikoksia ovat 1) sotarikokset, eli sodan oikeussääntöjen räikeät loukkaukset; 2) rikokset ihmisyyttä vastaan, jotka on toteutettu osana laajamittaista ja systemaattista hyökkäystä siviiliväestöä kohtaan; 3) joukkotuhonta- eli kansanmurharikokset ja 4) hyökkäysrikos.

Vakavimmat kansainväliset rikokset koskettavat koko kansainvälistä yhteisöä ja vaarantavat kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden. Niiden ajantasaisimman kansainvälisen määritelmän katsotaan sisältyvän Kansainvälisen rikostuomioistuimen toiminnan perustana olevaan Rooman perussääntöön. Suomessa rikokset sisältyvät rikoslain 11 lukuun.

Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussäännön rikosten määritelmien tulkintaohjeissa on selostettu vakavimpien kansainvälisten rikosten tunnusmerkkien täyttymiselle asetettuja vaatimuksia. Ohjeet eivät ota suoraan kantaa vierastaistelijoiden asemaan perussäännön soveltamisessa, mutta vierastaistelijoina terroristiryhmittymään kuuluvat henkilöt voivat syyllistyä niin sotarikoksiin, rikoksiin ihmisyyttä vastaan kuin myös joukkotuhontarikoksiin.

Rooman perussäännön mukaan lähtökohtana on, että vastuu vakavimpien kansainvälisten rikosten tutkinnasta, syyttämisestä ja tuomitsemisesta kuuluu kansallisille viranomaisille. Kansainvälinen rikostuomioistuin on toimivaltainen vain, jos valtio on haluton tai kyvytön käsittelemään rikoksia kansallisesti. Kansainvälisen rikostuomioistuimen toimivalta on toissijainen tai kansallisia toimia täydentävä. Suomi uudisti vuonna 2008 rikoslain 11 lukua siten, että sen säännökset vastaavat Rooman perussäännön kriminalisointeja koskevia määritelmiä.

Isikseen liittyneiden vierastaistelijoiden tekemiksi epäiltyjä vakavimpia kansainvälisiä rikoksia koskeva eurooppalainen keskustelu on keskittynyt universaaliperiaatteen ja tuomioiden kumulatiiviseen käyttöön eli siihen, että henkilöille tuomitaan rangaistus useista rikoksista. Suomen toistaiseksi ainoan terrorismituomion yhteydessä tätä kysymystä ei jouduttu pohtimaan.

Saksa on vuonna 2002 ulottanut kansainvälisiä rikoksia koskevan kansallisen lainsäädäntönsä koskemaan Saksan ulkopuolella tehtyjä rikoksia ja myös muiden kuin Saksan kansalaisten tekemiä rikoksia (nk. universaaliperiaate). Lainsäädäntöä on myös sovellettu tapauksissa, jotka ovat liittyneet Isisin toimintaan osallistuneiden tekemiin rikoksiin. Näissä tapauksissa sekä Saksan että muun maan kansalaisuuden omaavia vierastaistelijoita tai heidän perheenjäseniään on tuomittu vakavimmista kansainvälisistä rikoksista.

Saksassa on mahdollista tuomita terrorismirikosten ja vakavimpien kansainvälisten rikosten osalta kumulatiivisia rangaistuksia. Tällaisia kumulatiivisia rangaistuksia on tuomittu teoista, joissa terrorismirikoksia on käsitelty yhdessä esimerkiksi henkilön kunniaa loukkaavan sotarikoksen, rikoksena ihmisyyttä vastaan katsottavan murhan taikka joukkotuhonnaksi katsottavan surmaamisen kanssa. Terrorismirikoksista yleisimmin tuomioita on annettu terrorismijärjestön jäsenyydestä. Tällaisia tuomioita on annettu myös palanneiden Isisin toimintaan osallistuneiden puolisoiden teoista.

Naisten osalta vakavimpia kansainvälisiä rikoksia on käsitelty tilanteissa, joissa kyseessä on ollut esimerkiksi ryöstelystä tai lasten kouluttamisesta ja värväämisestä Isisin taistelijaksi. Jesideihin kohdistuneita rikoksia käsittelevissä tuoreimmissa oikeustapauksissa naisia, ja miehiä, on lisäksi tuomittu sotarikoksista, osallistumisesta joukkotuhontaan ja rikoksena ihmisyyttä vastaan katsottavasta orjuuttamisesta ja murhasta. Tapauksissa tuomiot on annettu yhdessä terroristijärjestön jäsenyyden kanssa. Saksan liittovaltion korkein oikeus on naisten asemaan liittyvässä tuomiossaan ottanut kantaa siihen, ettei pelkkä Isisin hallitsemalla alueella eläminen tai Isisin toiminnan sympatisointi tarkoita terroristiseen toimintaan osallistumista.

Rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 ja 2 momentin mukaan terroristisessa tarkoituksessa voidaan tehdä hyvin monenlaisia rikoksia. Tämä tarkoittaa sitä, että aseellisten selkkausten ja konfliktialueella tehtyjen tekojen suhteen syntyy rajanvetotilanteita sen suhteen, onko kyseessä terrorismirikos vai jokin terrorismirikosta muistuttava rikos. Tällaisia lähirikoksia voivat olla esimerkiksi rikoslain 11 luvussa rangaistaviksi säädetyt sotarikokset ja rikokset ihmisyyttä vastaan sekä rikoslain 21 luvussa rangaistaviksi säädetyt henkeen ja terveyteen kohdistuvat rikokset.

Terrorismirikokset erottaa muista rikoksista rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentissa määritelty tekijän terroristinen tarkoitus, joka suoraan (luvun 1 §:n 1 ja 2 momentin mukaiset terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset) tai välillisesti (luvussa rangaistaviksi säädetyt terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä edistävät terrorismirikokset) liittyy kaikkiin terrorismirikoksiin. Momentin mukaan terroristisia

tarkoituksia ovat muun ohessa vakavan pelon aiheuttaminen väestön keskuudessa ja jonkin valtion hallituksen tai muun viranomaisen pakottaminen tekemään jotakin.

Kansainvälinen humanitaarinen oikeus sääntelee sotaa käyvien osapuolien toimintaa ja tulee sovellettavaksi aseellisen selkkauksen tilanteissa. Humanitaaristen velvoitteiden sitomien valtioiden harkintaan jää kansainvälisten velvoitteiden asettamissa rajoissa pitkälti se, minkä rikosnimikkeiden nojalla syytetään teoista, jotka ovat humanitaarisen oikeuden vastaisia. Nämä rikokset voivat olla terrorismirikoksia tai muita niiden rikosten lähirikoksia, esimerkiksi sotarikoksia.

Todisteiden hankkiminen

Terrorismirikosten paljastaminen ja esitutkintaan edenneitä asioita koskevan näytön hankkiminen ovat jo näiden rikosten luonteesta johtuen haastavia. Myös terrorismirikoksiin liittyvän terroristisen tarkoituksen näyttäminen voi osoittautua ongelmalliseksi. Ilman terroristista tarkoitusta ei kuitenkaan voida puhua terrorismirikoksesta. Vaikka rikoksesta epäillyn terroristista tarkoitusta ei voida osoittaa, se ei välttämättä tarkoita, että rikoksentekijä jää teosta rankaisematta. Tekoon voi soveltua edellä todetun mukaisesti jokin muu vakavaa rikosta koskeva rangaistussäännös.

Terrorismirikosten paljastamiseen ja niitä koskevan näytön hankkimiseen liittyvät ongelmat eivät ole luonnollisesti tyypillisiä pelkästään Suomelle. Tekijän tarkoituksen toteennäyttämisen ja muutenkin terrorismirikoksia koskevan näytön hankkimisen osalta merkittävän haasteen asettaa se, että suomalaisessa rikosprosessissa mahdollisesti käsiteltäviksi tulevat terrorismirikokset ovat usein sellaisia, joiden epäillään tulleen tehdyiksi kriisialueilla, joista kattavan selvityksen saaminen on osoittautunut vähintäänkin vaikeaksi. Perinteiset oikeudellisen yhteistyön väylät eivät ole käytössä tai eivät toimi normaalilla tavalla. Nämä haasteet koskevat myös muita konfliktialueilla tehdyiksi epäiltyjä rikoksia. On tärkeää pyrkiä edistämään kansainvälistä tietojenvaihtoa, mikä voi tapahtua käytännön toimintaa ja sopimusjärjestelyjä kehittämällä. Esimerkiksi Euroopan unionissa on jo pitkään käyty keskustelua siitä, miten voidaan edistää näytön hankkimista taistelualueilta.

Kansainvälisellä tasolla YK on pyrkinyt edesauttamaan todisteiden saantia Irakista ja Syyriasta perustamalla tätä varten erityisiä toimijoita. YK:n alainen UNITAD (United Nations Investigative Team to Promote Accountability for Crimes Committed by Da’esh/ISIL) kokoaa Isisin tekemiä kaikkein vakavimpia rikoksia (sotarikos, rikos ihmisyyttä vastaan tai joukkotuhonta) koskevaa todistusaineistoa Irakissa. UNITAD on perustettu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla n:o 2379 (2017). UNITADin

toiminta koskee vain Isisin tekemien tai epäiltyjen rikosten tutkintaa, ei muiden toimijoiden epäiltyjä rikoksia. UNITADin tehtävänä on tukea Irakin ja muiden valtioiden kansallisia pyrkimyksiä saada Isis-toimijat vastuuseen rikoksistaan. UNITAD tukee todisteiden keräämistä ja turvallista säilyttämistä. Suomi on kansalliseen oikeusprosessiin liittyen tehnyt yhteistyötä UNITAD:n kanssa. Suomi päätti syksyllä 2021 rahoittaa UNITAD:in todistajainsuojelutoimintaa 300 000 euron määrärahalla vuoden 2022 loppuun asti.

Syyrian osalta YK:n yleiskokous on päätöslauselmallaan (A/RES71/248) joulukuussa 2016 perustanut Syyriassa tehtyjen rikoksien tutkintaan liittyvää todistusaineistoa kokoavan mekanismin (International, Impartial and Independent Mechanism to assist in the investigation and prosecution of persons responsible for the most serious crimes under International Law committed in the Syrian Arab Republic since March 2011 eli nk. IIIM). Mekanismin mandaatti koskee kaikkien Syyrian konfliktin osapuolten tai toimijoiden epäiltyjä rikoksia. Suomi on tukenut IIIM:n toimintaa noin 2 miljoonalla eurolla vuosina 2017-2019 ja on päättänyt jatkaa tukeaan IIIM:lle.

On helppo yhtyä Syyttäjälaitoksen lisälausunnossa todettuun, jonka mukaan on tärkeää, että konfliktialueilta palaavien terroristiryhmän toimintaan mahdollisesti osallistuneiden henkilöiden rikosoikeudellista vastuuta arvioidaan paitsi terrorismirikosten myös muiden rikosnimikkeiden kannalta riippuen siitä, mitä tietoja heidän menettelystään onnistutaan saamaan.

9 Lainsäädännön kokonaistarkastelun tarve

Useissa lausunnoissa ja lisälausunnoissa on nostettu esiin tarve tarkastella lainsäädäntöä kokonaisvaltaisemmin pistemäisten muutosten tekemisen asemesta, mihin liittyy sääntelyn selkeyttämistarve (**sisäministeriö, professori Melander, professori Nuotio, Amnesty International Suomen osasto ry, Helsingin käräjäoikeus, Suomen Asianajajaliitto, suojelupoliisi ja keskusrikospoliisi**).

Vastine: Oikeusministeriön lakivaliokunnalle tässä asiassa antamassa lausunnossa viitataan perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan kannanottoihin, joiden perusteella sääntelyn kokonaistarkastelu ja selkeyttäminen ovat tarpeen. Lainsäädännöllinen tilanne ja valiokuntalausumien merkitys on tiedostettu.

Jakelu Eduskunnan lakivaliokunta

Tiedoksi OIK-01, OIK-20, ENE, AVS-PAL, VSI-00, UMI-00, OM, SM