

Asia: OM011:00/2020, VN/933/2020

Lausuntopyyntö työryhmämietinnöstä (Terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuus ja vastaavuus vertailumaiden sääntelyn kanssa)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeusministeriö on 16.6.2020 päivätyllä lausuntopyynnöllään pyytänyt valtioneuvoston oikeuskanslerin lausuntoa työryhmämietinnöstä ”Terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuus ja vastaavuus vertailumaiden sääntelyn kanssa” (Oikeusministeriön julkaisuja. Mietintöjä ja lausuntoja 2020:8). Lausuntopyynnössä pyydetyn mukaisesti lausuntoni annetaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön. Lausuntonani totean seuraavan.

Yleistä

Oikeusministeriön asettama työryhmä on huomattavan nopealla aikataululla laatinut mietinnön, jossa se on asiantuntevasti ja huolellisesti arvioinut terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuutta ja sen vastaavuutta keskeisten eurooppalaisten vertailumaiden sääntelyn kanssa. Mietintö on lisäksi esitystavaltaan huolellisesti mietitty.

Suomessa terrorismirikoksina rangaistaviksi säädettyjen tekojen joukko on laaja. Työryhmä on mietinnöstään tarkemmin ilmenevin, mielestäni sinällään ymmärrettävin varauksin todennut, että lainsäädäntö vastaa Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita. Tehtäväkseen annettua vertailua suorittaessaan työ-ryhmä on pystynyt hyödyntämään muun ohella loppuvuodesta 2019 valmistunutta terrorismirikoksia koskevaa ruotsalaista mietintöä (SOU 2019:49). Vertailua vaikeuttavista seikoista huolimatta työryhmä on johtopäätöksensä todennut, että Suomen terrorismirikoksia koskevat rangaistussäännökset ovat kattavia vertailumaiden lainsäädäntöihin verrattuna.

Arvioituaan tehtävänantonsa mukaisesti erityisesti terroristiryhmään tai -järjestöön kuulumiseen tai sen toimintaan osallistumiseen liittyviä rangaistussäännöksiä työryhmä on kuitenkin päätenyt ehdottamaan rangaistavuuden laajentamista. Työryhmä ehdottaa, että rikoslain 34 a luvun 4 §:ssä säädetyn terroristiryhmän toiminnan edistämisen rikosnimike muutettaisiin terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi ja että sen 1 momentin sisältämän tekotapaluettelon 4 kohtaa muutettaisiin siten, että tunnusmerkistö tulisi sisältämään myös tekotapatunnusmerkin ”hoitaa terroristiryhmän mainitun rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää”.

Lisäksi työryhmä on päätenyt ehdottamaan, että uutena terrorismirikoksena säädettäisiin rangaistavaksi terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen (rikoslain 34 a luvun uusi 5 d §). Siinä olisi kysymys erityissäännöksestä, jossa tarkoitettu kehottaminen koskisi värväytymistä terroristiryhmään tai terroristi-mirikoksen tekemistä. Edelleen työryhmä ehdottaa muun ohella pakkokeinolain ja poliisilain muuttamista siten, että salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja voitaisiin käyttää myös ehdotettua uutta kehottamisrikosta paljastettaessa, estettäessä ja tutkittaessa.

Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen

Rikoslain 34 a luvun 4 §:ää koskeva työryhmän muutosehdotus perustuu yhtäältä siihen, että pykälän 1 momentissa on nykyisin lueteltu tyhjentevästi terroristiryhmän toiminnan edistämisteot, kun taas vertailumaiden asianomaisissa säännöksissä on tekotavat ainakin joiltakin osin avoimeksi jättäviä kohtia. Samalla muutosehdotuksen yksityiskohtaisista perusteluista välittyy vahvana työryhmän näkemys siitä, että pykälän nykyisen tyhjentevän tekotapaluettelon ulkopuolelta on tunnistettavissa laaja kirjo sellaisia tekoja, joiden merkitys terroristiryhmän toiminnan edistämässä rinnastuu nykyisessä tekotapaluettelos-sa mainittuihin edistämistekoihin.

Toisaalta työryhmä tuo esiin pykälän syntytaustan, jossa perustuslakivaliokunta (PeVL 48/2002 vp, s. 3/II) piti sääntelyn tarkkuuden kannalta arveluttavana alkuperäisessä hallituksen esityksessä (HE 188/2002 vp) pykälän tekotapaluetteloön ehdotettua tekotunnustapamerkkiä ”muulla vakavuudeltaan edellisiin kohtiin rinnastettavalla tavalla toimii terroristiryhmän hyväksi”. Työryhmä korostaa, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ei ole kuitenkaan nyttemmin katsottu estävän sitä, että järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskevan rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentin 7 kohdassa on säädetty tekotavaksi ”järjestäytyneen rikollisryhmän rikollisten tavoitteiden saavuttamista muulla vakavuudeltaan näihin verrattavalla olennaisella tavalla aktiivisesti edistämällä” (osallistuu rikollisryhmän toimintaan). Työryhmä katsoo, että viimeksi mainittu tekotapa ainakin jossakin määrin muistuttaa työryhmän muutosehdotusta.

Nähdäkseni rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentin sisältämään tekotapaluetteloön on otettu edellä mainittu tekotapatunnusmerkki ensimmäisen kerran muutettaessa pykälää lailla 1372/2003. Sen enempää tuohon lainmuutokseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 32/2003 vp) kuin pykälän muuttamiseen sittemmin laeilla 511/2011 ja 564/2015 johtaneista hallituksen esityksistä (HE

317/2010 vp ja HE 263/2014 vp) ei hankittu perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Tämä huomautukseni ei kuitenkaan vähennä työryhmän esittämän näkökohdan varteenotettavuutta. Kysymys on nähdäkseni rikosoikeuden muodostaman kokonaisuuden johdonmukaisuudesta, jota ei voida turvata edellyttämättä johdonmukaisuutta myös rangaistussäännösten täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta koskevilta arvioinneilta.

Työryhmän ehdottama tekotapatunnusmerkki on avoin ja voi johtaa pulmallisiin rajanvetoihin siitä, mikä on olennainen tehtävä ja minkälaista tietoisuutta terroristisesta tarkoituksesta edellytetään varsinkin silloin, kun ryhmällä on myös laillista toimintaa. Tästä huolimatta työryhmä on nähdäkseni esittänyt vahvoja perusteluja muutosehdotuksensa tueksi.

Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen

Työryhmän ehdotus rikoslain 34 a lukuun lisättävästä uudesta 5 d §:stä perustuu siihen, että toisin kuin Suomen nykyisessä lainsäädännössä, läheisimpien vertailumaiden lainsäädännössä ei edellytetä, että terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta aiheutuisi vaara terrorismirikoksen tekemisestä. Samalla mietinnöstä välittyy työryhmän näkemys siitä, että terroristijärjestöjen toiminnan edistämiseksi ovat merkittäviä nimenomaan toimet, joilla henkilöitä värvätään näihin järjestöihin, ja että nykyiset rikostunnusmerkistöt eivät kata värväämiseen tähtäävää terroristisen propagandan levittämistä kuin osittain. Työryhmä kiinnittää huomiota myös siihen, että kehottaminen ei välttämättä ole lähtöisin terroristiryhmästä eikä liity sen toimintaan, vaan se voi olla lähtöisin myös yksittäisestä henkilöstä ja voi johtaa yksittäisen henkilön päätymiseen terrorismirikoksen tekemiseen. Työryhmä korostaa, että värväystä terrorismirikoksen tekemiseen koskevan rikoslain 34 a luvun 4 c §:n soveltamisalaan kuuluu nimenomaan tiettyyn henkilöön tai rajattuun henkilöryhmään kohdistuva toiminta.

Työryhmän mietintö (s. 72 - 73) on kuitenkin näiltä osin jossain määrin vaikeatulkintainen:

”Rikoslain 17 luvun 1 § ja 34 a luvun 1 ja 4 c § kattavat jossakin määrin esimerkiksi toiminnan, jossa terroristista propagandaa julkisesti levittämällä edistetään terrorismirikosten tekemistä sekä terroristiryhmään värväytymistä ja siinä toimimista rikoksia tekemällä, jos levitetyn aineiston sisältö on sen suuntaista. Rikoslain 17 luvun 1 §:n 1 momentti kuitenkin edellyttää, että kehotus tai houkuttelu aiheuttaa vaaran rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisestä tai muuten selvästi vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Tällaista nimenomaista lisäedellytystä ei voida pitää perusteltuna rangaistavaksi ehdotettavan kehottamisrikoksen sinällään jo edustaman vaaran, kehotusten seurauksena mahdollisesti toteutettujen terrori-iskujen vahingollisuuden ja näistä seuraavan kehottamisteon erityisen paheksuttavuuden vuoksi.”

Työryhmän pykäläehdotus näyttäisi siten perustuvan ajatukseen, että terroristiryhmään värväytymistä ja terrorismirikosten tekemistä koskeviin kehotuksiin ja houkutteluihin liittyisi

jonkinlainen itsestään selvä tai presumoitu vaara. Toisaalla pykäläehdotuksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 78) työryhmä toteaa:

”Uuteen rangaistussäännökseen ei ole myöskään tarkoituksenmukaista sisällyttää rangaistavuuden edellytystä, jonka mukaan teon on oltava omiaan aiheuttamaan terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisen vaara. Rangaistussäännöksen säätämällä on tarkoitus saattaa rangaistaviksi nimenomaan vakavasti otettavat ja tyyppillisesti vaaralliset kehottamisteot.”

Koska pykäläehdotuksella on asiallisesti liityntä perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvatun sananvapauden käyttämiseen, tarvitaan säännökselle tältä osin riittävän painavat perustelut. Mietintöön sisältyvän esitysluonnoksen säätämisympäristöperusteluissa käsitelläänkin perustuslakivaliokunnan kannanottoja, jotka liittyvät muun muassa terroristisen sisällön internetissä levittämisen estämiseen. Nähdäkseni työryhmän esitys ei ole sananvapauden kannalta ongelmallinen, mutta pykäläehdotuksen perusteluissa voitaneen vielä tarkentaa suhdetta lailliseen sananvapauden käyttämiseen.

Selvyyden vuoksi totean, että en pidä perusteltuna, että rikoslain 34 a lukuun otettaisiin uusia rikostunnusmerkistöjä vain siinä mahdollisessa tarkoituksessa, että päästäisiin näyttämään yleisölle, että käytettävissä olevin viranomaisuuksien avulla pystytään ”tuottamaan” langettavia tuomioita edes jostakin terrorismirikoksesta.

Ehdotetun terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rangaistusasteikko olisi sakkoa tai vankeutta enintään kahdeksi vuodeksi. Terrorismin rahoittamista koskevan nykyisen RL 34 a luvun 5 §:n mukaan sen rangaistusasteikko on vankeutta vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kahdeksaksi vuodeksi. Terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rahoittamisesta voitaisiin siten tuomita selvästi ankarampi rangaistus kuin kehottamiserikoksesta itsestään. Mietinnössä (s. 81) on tältä osin pidetty esillä mahdollisuutta rangaistusasteikosta poikkeamiseen. Kun rangaistusasteikosta poikkeaminen edellyttää rikoslain 6 luvun 8 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaan ”poikkeuksellisia perusteita” ja ”erityisiä syitä”, ei edellä mainittua epä johdonmukaisuutta nähdäkseni voida ohittaa pelkästään siihen vetoamalla.

Terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisarvioinnin tarve

Työryhmä on mietinnössään tuonut esiin eduskunnan perustuslakivaliokunnan (PeVL 37/2016 vp, s. 3 ja PeVL 56/2016 vp, s. 6) ja lakivaliokunnan (LaVM 4/2018 vp, s. 10) näkemykset terrorismirikoksia koskevan ja erityisesti sääntelyn selkeyttämiseen liittyvän rangaistussäännösten kokonaisarvioinnin tarpeen. Työryhmä on muun ohella todennut, että terrorismirikosten rangaistusasteikkojen suhdetta toisiinsa ei ole missään vaiheessa arvioitu kokonaisvaltaisesti. Näiltä osin työryhmä on tuonut esiin mahdollisuuden, että esimerkiksi sellaiset terrorismirikokset, joihin liittyy laaja rangaistusasteikko, voitaisiin jyvittää vakavuusasteeltaan eri tekemuotoihin. Lisäksi työryhmä on todennut rikoslain 34 a

luvussa säädettävän rangaistaviksi toistakymmentä terrorismirikosta, joiden suhde toisiinsa ei ole välttämättä kaikissa tapauksissa selvä. Työryhmän näkemyksen mukaan sama koskee rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädettyjen tekojen suhdetta rikoslain 5 luvussa säänneltyihin yritykseen ja osallisuuteen. Edelleen työryhmä toteaa, että kokonaisarvioinnin tarvetta eivät aiheuta pelkästään rangaistussäännökset, vaan myös esimerkiksi se omaksuttu perusratkaisu, jonka mukaan rikoslain 34 a luvussa säädetyt rikokset ovat kansainvälisiä rikoksia. Vielä työryhmä korostaa, että kokonaisarvioinnissa on otettava huomioon mahdollisimman laajasta näkökulmasta esiin nousevat muutostarpeet.

Olen jo 6.3.2020 terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta antamassani lausunnossa (OKV/5/20/2020) korostanut tarvetta sekä sellaiselle terrorismirikossäännösten vertailevalle tarkastelulle, jonka työryhmä on nyt alustavasti suorittanut, että tuota huomattavasti laajemmalle terrorismirikossääntelyn ja sen käytännön toimivuuden kokonaisarvioinnille. Työryhmän mietinnöstä välittyy useissa kohdissa näkemys, jonka mukaan terrorismirikoksia koskevien rangaistussäännösten suuri lukumäärä Suomessa selittyy osittain jo rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvalla tunnusmerkistön tarkkarajaisuusvaatimuksella. Tämä ei voine olla vaikuttamatta siihen, millaisia tuloksia kokonaisarvioinnilta voidaan odottaa esimerkiksi rikoslain 34 a luvussa säädettyjen rikostunnusmerkistöjen lukumäärän suhteen. Näissä oloissa korostan sitäkin ponnekkaammin tarvetta sisällyttää kokonaisarviontiin sääntelyn käytännön toimivuus ja rikosvastuun toteuttamiseen liittyvä eri viranomaisten tiedonkulku, samoin kuin muitakin terrorismin ennaltaehkäisyn ja torjunnan kannalta olennaisia kysymyksiä, joilla on yhteys rikosoikeuteen.

Säätämisyjärjestysperustelut

Mietintöön sisältyvän esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa olisi tarpeen tuoda esiin myös se, että rikoslain johdonmukainen ja sovellettavissa oleva kokonaisuus edellyttää peruslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja siihen kuuluvan tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sellaista tulkintaa, että ei ajauduta tarpeettoman kasuistisiin sääntelyihin. Reunaehtona toki on, että rikoslaista ilmenee riittävän ennustettavalla tavalla sallitun ja kielletyn käyttäytymisen raja.

Työryhmä on jo tehtävänantonsa mukaista tarkastelua suorittaessaan punninnut tekemiään ehdotuksia kattavasti suhteessa kriminalisointiperiaatteisiin. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa voisi olla lisäksi koottu arvio siitä, että kaikki valtiosääntöiset kriminalisointiperiaatteet täyttyvät. Tässä yhteydessä sekä esityksen tavoitteiden ja keinojen tarkastelun yhteydessä voitaneen vielä todeta, onko terrorismirikoksia koskevan tehokkaan rikosvastuun toteuttamiselle ja niillä suojattavien oikeushyvien turvaamiselle esteitä, jotka liittyvät viranomaisyhteistyöhön tai vastaaviin seikkoihin. Samalla tuettaisiin arviointia siitä, että rikosoikeudellisen sanktioinnin viimesijaisuuden periaate toteutuu.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Oikeuskanslerinsihteeri

Juha Sihto

Sihto Juha

Oikeuskanslerinvirasto - Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti