

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

Johdanto

Työryhmämietintö sisältää Suomen terrorismirikossäännösten sisällön ja rakenteen tarkastelua, vertailua vertailumaiden vastaavan lainsäädännön kanssa sekä hallituksen esityksen muotoon laaditut lainmuutosesitykset. Helsingin käräjäoikeus on ollut työryhmässä edustettuna ja voinut siten tulla kuulluksi myös työryhmätyöskentelyn aikana.

Helsingin käräjäoikeus esittää pyydettyinä lausuntonaan työryhmämietinnöstä seuraavaa:

Vertailusta muiden maiden lainsäädännön kanssa ja Suomen pykälien rakenne

Työryhmä on analysoinut tarkasti Suomen terrorismirikoslainsäädäntöä ja verrannut sitä huolellisesti keskeisten eurooppalaisten valtioiden vastaaviin säännöksiin. Vaikka kirjoitustavoissa ja yksittäisten tekonimikkeiden tunnusmerkistöjen laajuudessa on eroavaisuuksia, on Suomen rikoslain 34 a luvun sääntelyn todettu yleisesti olevan varsin ajantasaista ja kattavaa vertailuvaltioiden terrorismirikoskriminalisointeihin verrattuna.

Yhteneväisyys on ollut odotettua ottaen huomioon taustalla olevat pääosin yhteiset kansainväliset velvoitteet ja samankaltaiset kansalliset tilanteet koskien muun muassa kotimaahan palaavien vierastaistelijoiden suhteen epäiltyjä radikalisoitumisriskejä. Yhteneväisyydellä on merkitystä myös rajat ylittävien oikeusviranomaisten virka-apupyyntöjen suhteen.

Oikeusjärjestyksen ja lainsäädännön ollessa riittävän samankaltaista, on myös oikeuskäytäntö usein vertailukelpoista. Käräjäoikeus toteaa tältä osin, että erityisesti läheisimmän vertailuvaltion Ruotsin osalta on jo vuosien ajan ollut havaittavissa, että paitsi lain sisältö, myös lain tulkinta ruotsalaisissa tuomioistuimissa koskien terrorismirikosten tunnusmerkistöjä sekä tietoisuutta ja tahallisuutta esimerkiksi terroristisen tarkoituksen käsillä olon suhteen on ollut pääosin samoilla linjoilla Suomen kanssa. Suomen tuomioistuimissa on sen vuoksi käytännössä voitu hyödyntää vertailuoikeuskäytäntönä Ruotsissa ratkaistuja oikeustapauksia, joita on ollut lukumääräisesti enemmän kuin Suomessa.

Työryhmässä on mietinnöstä nähtävissä olevin tavoin mielletty viime vuosien lainvalmistelussa sekä asiantuntijalausunnoissa esiin tuotu paine ja tarve selkeyttää terrorismirikoksia koskeva rangaistussääntely pykälien kokonaisuudistuksen muodossa. Rikoslain 34 a lukuun on vuosien mittaan jouduttu kansainvälisten velvoitteiden seurauksena varsin tiheästi lisäämään etenkin yksittäisiä valmistelu- ja edistämisloukkoja. Viimeisimmät niistä (874/2018) ovat tulleet voimaan 15.11.2018 EU:n terrorismidirektiivin 2017/541 täytäntöönpanon edellyttäminä muutoksina. Sen jälkeen on ehditty antaa myös erillinen, vireillä oleva, terrorismin rahoittamisrikosta koskeva lainmuutosesitys. Se on perustunut kansainvälisten toimielinten (FATF ja CTED) Suomelle maatarkastuksen yhteydessä antamaan toimenpidesuositukseen. Suosituksen perusteella pyritään säätämään rangaistavaksi yksittäisen terroristin rahoittaminen terrorismirikoksen ja terroristiryhmän rahoittamisen ohella.

Edellisellä lainmuutuskerralla eduskunnan lakivaliokunta oli työryhmämietinnössään mainituin tavoin kiinnittänyt huomiota (LaVM 4/2018 vp, s.10) edellä viitattujen rikoslain 34 a lukuun tehtyjen yksittäisten muutosten suureen lukumäärään ja katsonut, että rikoslain 34 a luku on nyky muodossaan varsin vaikeaselkoinen kokonaisuus. Valiokunta oli pitänyt perusteltuna, että terrorismirikoksia koskeva sääntely arvioitaisiin jatkossa kokonaisuutena omana lainsäädäntöhankkeenaan. Lakivaliokunnan mukaan perusteltua olisi tämän tulevan kokonaisuudistuksen yhteydessä arvioida myös, mahdollistavatko rikoslain nykyiset kriminalisoinnit riittävän tehokkaan puuttumisen terroristisessa tarkoituksessa tehtävän toiminnan eri ilmenemismuotoihin etenkin niin sanotun vierastaistelijailmiön osalta.

Tarkasteltavana olevaa mietintöä laatineelle työryhmälle ei ole annettu toimeksiantoa kokonaisuudistuksen suunnittelemiseen, vaan kysymys on vielä tässä vaiheessa pykälien yksittäistarkastuksista. Työryhmän asettamisen taustalla on mietinnön mukaan ollut valtioneuvoston joulukuussa 2019 hyväksymä kansallinen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelma 2019-2023 sekä odotettavissa ollut, osin nyt jo toteutunutkin Al-Holin leiriltä tulevien vierastaistelijoiden perheenjäsenten palaaminen kotimaahan. Työryhmä on pyrkinyt arvioimaan sitä, onko nykytilanteesta olevien tietojen ja tulevaisuutta koskevan ennusteen valossa tarvetta rangaistavan käyttäytymisen alan laajentamiselle tai tarkentamiselle.

Työryhmämietinnössä esiin tuoduin tavoin kaiken aikaa on ollut sinänsä tiedossa se, että taannehtivat kriminalisoinnit eivät ole mahdollisia, vaan että uusi lainsäädäntö tulee tältä osin koskemaan voimaantulon jälkeisiä rikoksia.

Lainmuutosesitykset

Työryhmämietinnössä esitetään muun muassa säädettäväksi rangaistavaksi kokonaan uutena terrorismirikoksena ”terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen”, joka koskisi värväytymistä terroristiryhmään tai terrorismirikoksen tekemistä ja josta tuomittaisiin sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Kyseisen teon rangaistavuus ei edellyttäisi vaaraa terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisestä.

Rikoslain 34 a luvun 4 §:ssä säädetyn rikoksen ”terroristiryhmän toiminnan edistämisen” osalta rikosnimike esitetään muutettavaksi nimeksi ”terroristiryhmän toimintaan osallistuminen”. Tämän rikoksen rangaistavuus esitetään laajennettavaksi rikoslain 34 a 4 §:n 1 momentin 4 kohdan sanamuotoa muuttamalla koskemaan henkilöä, joka hoitaa terroristiryhmän mainitun luvun 34 a luvun 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitetun rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää. 4 kohdan nykyisen sanamuodon mukaan rangaistavaa on se, että tekijä edistääkseen terroristiryhmän 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa taikka tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää sitä, hoitaa terroristiryhmän tärkeitä taloudellisia asioita tai antaa ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeitä taloudellisia tai oikeudellisia neuvoja. Taustalla on työryhmän tekemä vertailuhavainto siitä, että puheena oleva terroristiryhmän toiminnan edistämistä koskeva Suomen rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin säännös, jonka kaikissa alakohdissa on tyhjentävästi lueteltu terrorismiryhmän toiminnan edistämistavat, on soveltamisalaltaan Pohjoismaiden ja useiden muidenkin vertailuvaltioiden säännöksiä suppeampi.

Uuteen kehottamisrikokseen liittyen rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momenttia ja 5 b §:n 1 momenttia esitetään muutettavaksi niin, että rangaistavaa olisi se, että tekijä rahoittaa uutta julkisen kehottamisen rikosta tai matkustaa toiseen valtioon sen tekemistä varten. Tällaisina rahoittamis- ja matkustamisrikoksina tulisivat rangaistaviksi myös rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaisiin tekoihin liittyvät rahoittamisteot ja niitä varten tapahtuva matkustaminen. Lisäksi salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskeviin säännöksiin ehdotetaan tehtäviksi uuden rikoksen edellyttämät muutokset.

Käräjäoikeus pitää muutosesityksiä kannatettavina eikä sillä ole yleisperusteluiden johdosta huomauttamista. Jäljempänä tulee selostettavaksi joitakin muutosesityksiin liittyviä yksittäisiä huomioita.

Käräjäoikeuden käsityksen mukaan edellä selostettu rikoslain 34 a luvun 4 §:ää koskevan muutosesityksen mukainen rangaistavien tekotapojen laajentaminen yleisemmäksi eli kaikkia

olennaisia tehtäviä koskevaksi ei tule aiheuttamaan lainsoveltajalle erityisiä tulkintaongelmia. Kysymys tulee olemaan tapauskohtaisesta näytöllisestä arvioinnista sen suhteen, mikä on kulloinkin rikollisen toiminnan kannalta olennainen tehtävä. Käräjäoikeus yhtyy tältä osin työryhmämietinnöstä välittyvään näkemykseen siitä, että 4 kohdan yleisempään muotoon muuttaminen ei ole vastoin rikosoikeudellisen sääntelyn tarkkarajaisuutta edellyttävää rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta eikä tule aiheuttamaan ylitsepääsemättömiä näyttöongelmia.

Ehdotettavassa edellä viitatussa rikoslain 34 a luvun uudessa 5 d §:ssä säädettäisiin kriminalisoitavaksi rikosnimikkeellä ”terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen” julkinen kehottaminen terroristiryhmään värväytymiseen tai terrorismirikoksen tekemiseen terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen. Rikos olisi kytketty yleissäännökseen rikoslain 17 luvun 1 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan julkiseen kehottamiseen rikokseen syyllistyy henkilö, joka joukkotiedotusvälinettä käyttäen tai julkisesti väkijoukossa taikka yleisesti tietoon saatetussa kirjoituksessa tai muussa esityksessä kehottaa tai houkuttelee rikoksen tekemiseen siten, että kehoitus tai houkuttelu 1) aiheuttaa vaaran, että sellainen rikos tai sen rangaistava yritys tehdään, tai 2) muuten selvästi vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Rangaistussäännöksen säätämällä on perusteluiden mukaan tarkoitus saattaa rangaistaviksi nimenomaan vakavasti otettavat ja tyyppillisesti vaaralliset kehottamisteot. Työryhmämietinnössä on viitattu siihen, että tarvittavat soveltamisalan tarkennukset voidaan esittää rangaistussäännöksen perusteluissa.

Koska esitettävässä uudessa kriminalisoinnissa ei ehdotetun 5 d §:n sanamuodosta ilmenevällä ja mietinnössä nimenomaan mainitulla tavalla edellytettäisi, että julkisen kehottamisen tulisi olla omiaan aiheuttamaan terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisen vaaraa tai rikoslain 17 luvun 1 §:n 1 momentin yleissäännöksessä tarkoitettua vaaraa, käräjäoikeus uskoo, että uuteen pykälään perustuvia rikossyytteitä tulee Suomessa jatkossa esitutkinnan ja syyteharkinnan kohteiksi sekä tuomioistuinkäsittelyyn. Työryhmämietinnössä viitatus kaltaiset, lainsoveltajaa ohjaavat tarkennukset tulisi käräjäoikeuden mukaan jatkovalmistelussa mahdollisesti annettavan hallituksen esityksen perusteluissa esittää tunnusmerkistön mukaisuutta koskevien mahdollisten tulkinnanvaraisuuksien varalta. Perusteluissa on nyt mainittu vain, että tarkoitus on saattaa rangaistaviksi nimenomaan vakavasti otettavat ja tyyppillisesti vaaralliset kehottamisteot. Esitetty kriminalisointi vaikuttaa sen tyyppiseltä kuin esimerkiksi kiihottamista kansanryhmää vastaan koskeva rikossäännös. Sikäli jos syytteitä nostetaan radikalisoitumismyönteisiksi tulkittavista propagandakirjoituksista sosiaalisessa mediassa esimerkiksi radikalisoituneiksi yleisesti miellettyjä iskulauseita julistavien tai vahvasti uskonnollisissa yhteyksissä yhteenliittymiseen kehottavien henkilöiden osalta esimerkiksi moskeijoissa käytyihin yhteiskeskusteluihin liittyen, saattaa tulkinnanvaraisuutta tulla sen suhteen, mikä on edellä mainitun kaltaista tyyppillisesti vaarallista, vakavasti otettavaa julkista kehottamista terrorismirikoksiin. Tältäkin osin on sinänsä luonnollisesti kysymys rikosoikeudenkäynnissä esitettävän todistelun perusteella suoritettavasta näytöllisestä arvioinnista, joka todennäköisesti tulee keskittymään epäillyn henkilön tarkoituksen ja tahallisuuden arvioimiseen.

Sikäli jos uuden 5 d §:n 1 momenttiin lisättäväksi esitetty kehottaminen tai houkutteleva aiheuttaisi sen, että terrorismirikos tai sen rangaistava yritys tehdään, on 5d §:n 2 momenttiin esitetty otettavaksi selkeyttävä viittaussäännös rikoslain 5 luvun yleisiin osallisuussäännöksiin. Kuten

työryhmämietintöön otetussa viittauksessa rikoslain 17 luvun 1 §:n 2 momentin esityöperusteluihin (HE 6/1997 vp) on mainittu, säännöksen tarkoittamissa tapauksissa on yleensä kysymys rikoslain 5 luvun 5 §:ssä tarkoitetusta yllytyksestä.

Käräjäoikeus kiinnittää huomiota siihen, että terrorismin rahoittamista koskeva 5 §:n mukainen rangaistusasteikko jää joiltakin osin epäjohdonmukaiseksi eräiden muiden terrorismirikosten asteikkoihin verrattuna. Uudesta 5 d §:ään esitettävästä kehottamisrikoksesta ehdotettu rangaistusasteikko (sakko – kaksi vuotta vankeutta) on lievempi kuin sanotunlaisen julkisen kehottamisen rahoittamisesta säädetty, 5 §:n mukainen, aikaisemmin säädetty asteikko (vankeutta neljä kuukautta – kahdeksan vuotta), koska 5 §:ään on esitetty lisättäväksi sellaisenaan muiden terrorismirikosten rahoittamisen joukkoon viittaus myös 5 d §:ään edellä mainittua 5 §:n mukaista asteikkoa muuttamatta. Työryhmämietinnössä tämä on sinänsä huomioitu ja viitattu mahdollisuuteen palata asteikkoristiriitoin mahdollisessa tulevassa kokonaisuudistuksessa sekä käyttää tarvittaessa sitä ennen lievissä tekemuodoissa mahdollisuutta laissa säädetyn rangaistusasteikon alittamiseen.

Käräjäoikeus kiinnittää mainituilta osin huomiota siihen, että rangaistusasteikon alittaminen tulee lain tarkoituksen mukaisesti käytännössä sovellettavaksi vain sellaisissa poikkeuksellisissa yksittäistapauksissa, joissa asteikon mukainen rangaistus olisi syystä tai toisesta kohtuuton. Näin ollen sitä ei käräjäoikeuden käsityksen mukaan ole tarkoitettu sovellettavaksi yleisemmin siten kuin mietinnössä on esitetty.

Käräjäoikeus kannattaa myös niitä muutosesityksiä, jotka työryhmämietinnössä on esitetty tehtäväksi pakkokeinolain 10 lukuun koskien salaisten pakkokeinojen käyttämistä rikoksen selvittämiseksi, sekä poliisilain 5 lukuun koskien mainittuja pakkokeinoja sekä salaisia tiedonhankintakeinoja, joita voidaan käyttää rikosten estämiseen ja paljastamiseen. Tämä koskee myös uuden terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen lisäämistä rikosnimikkeenä telekuuntelua, televalvontaa, peiteltyä tiedonhankintaa sekä teknistä kuuntelua koskeviin pakkokeinolain 10 luvun 3, 6, 14 ja 16 §:iin sekä poliisilain 5 luvun 5, 8, 15 ja 17 §:iin sekä salaista tiedonhankintaa rikoksen paljastamiseksi koskevaan poliisilain 5 luvun 3 §:ään. Viitatuista säännöksistä useimpiin on esitetty uuden kehottamisrikoksen voivan olla pakkokeinon käyttämisen perusteena, jos teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta.

Mainittua vankeusrangaistustason ottamista mukaan pakkokeinon käyttämisen edellytykseksi voidaan pitää suhteellisuusperiaatteen mukaisena. Käräjäoikeus uskoo tältä osin, että esitutinnan alkaessa tai epäiltyä rikosta koskevan tiedonhankinnan tarpeen ilmaantuessa tilanne voi toisinaan olla se, että vielä ei tiedossa ole, miten vakava-asteisesta kehottamisrikoksesta mahdollisesti on kysymys. On oletettavaa, että lähtökohtana varhaisessa vaiheessa lupaa hakevalla poliisivirkamiehellä on usein käsitys siitä, että kysymyksessä on potentiaalisesti vankeustasoinen rikos tai ylipäättään ehkä jokin muu terrorismirikos kuin julkinen kehottaminen, kuten esimerkiksi terrorismirikoksen valmistelu. Pakkokeinolupaa hakevan on luonnollisesti käräjäoikeudessa esitettävä aina perustelut näkemykselleen. Luvan edellytysten arvioinnin suhteen kysymys on kulloinkin tapauskohtaisesta harkinnasta.

Rikosten selvittämisessä, paljastamisessa ja estämisessä käytettävien salaisten pakkokeinojen sekä tiedonhankintakeinojen käytettävyyden pitämisen ajantasaisina suhteellisuusperiaate huomioon ottaen voidaan yleisesti tiedossa olevin tavoin katsoa olevan terrorismirikoksissa erityisen tärkeää. Suomessa suojelupoliisi on se taho, jonka tehtävänä on hoitaa sille säädettyjä terrorismirikosten paljastamiseen ja estämiseen liittyviä tehtäviä tilanteessa, jossa tietoon tulee vakava-asteisesta radikalisoitumisesta epäiltäviä henkilöitä, joista ei ole tiedossa sellaista epäiltyä rikosta, jonka selvittämiseksi voitaisiin aloittaa esitutkinta.

Lausunnon ovat valmistelleet käräjätuomarit Maritta Pakarinen ja Marjatta Berg.

Nurmi Tuomas
Helsingin käräjäoikeus

Inkinen Jaana
Helsingin käräjäoikeus