

lausuntopalvelu.fi

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

Syyttäjälaitos

Koistinen Hannu

19.8.2020

LAUSUNTO TYÖRYHMÄMIETINNÖSTÄ TERRORISMIRIKOSTEN SÄÄNTELYN AJANMUKAISUUDESTA JA VASTAAVUUDESTA VERTAILUMAIDEN SÄÄNTELYN KANSSA (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:8)

1. Yleiset huomiot työryhmämietinnöstä

Terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuutta ja vastaavuutta vertailumaiden sääntelyn kanssa arvioivassa työryhmämietinnössä on tarkasteltu työryhmälle toimeksiannossa annettuja kysymyksiä kattavasti ja mietintö on kauttaaltaan laadukkaasti laadittu. Työryhmän raportin johtopäätökset ja esitykset ovat kannatettavia.

Työryhmämietinnössä todetaan terrorismirikoksia koskevan erityisesti sääntelyn selkeyttämiseen liittyvä rangaistussäännösten kokonaisarvioinnin tarve. Tähän näkemykseen on helppo yhtyä.

Terrorismirikosten kansainvälinen ulottuvuus tulisi ottaa myöhemmässä kokonaistarkastelussa nyt mietinnössä kuvattua laajempaan ja moniulotteisempaan tarkasteluun.

Työryhmämietinnössä RL 34a:4:ään ehdotetaan lisättäväksi avoin olennaisuuteen kytketty tekotapatunnusmerkki ja pykälän nimike ehdotetaan muutettavaksi edistämisestä osallistumiseksi. Mietinnössä esitetty kanta siitä, että pelkkä passiivinen tietyn ryhmän kannattaminen ei täyttäisi ”olennaisen tehtävän” määritelmää, on perusteltu lähtökohta. Mitään yksittäistä toimea ei esitöissä kuitenkaan tulisi kategorisesti sulkea tarkastelun ulkopuolelle.

Eri ryhmittymät käyttävät laajalti internetin julkaisukanavia terroristiseen toimintaan kannustavan propagandansa levittämiseen. Mietinnössä esitetty uusi rangaistussäännös terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta täyttäisi terrorismirikoslainsäädännössä olevan, joskin vaikeasti hahmotettavan, aukon. Esitys uudesta rangaistussäännöksestä on kannatettava.

Hallituksen esityksen muotoon laaditun työryhmäraportin lukuisten pykäläviittausten oikeellisuutta ei tässä lausunnossa tarkastella. Säättämisyjärjestykseen ja perustuslaillisiin kysymyksiin ei tässä myöskään paneuduta.

2. Tarve kokonaistarkastelulle

Rikoslain terrorismirikoksia koskevasta luvusta on lukuisten uudistusten myötä muodostunut vaikeaselkoinen kokonaisuus, josta ei ole juurikaan oikeuskäytäntöä. Säännösten soveltamista ei ole todenteolla jouduttu vielä koettamaan.

Terrorismirikoksia koskevan rikoslain luvun rikossäännösten ymmärtäminen tyydyttävissä määrin edellyttää lainsäädäntöhistorian ja lainsäädäntömuutosten taustalla kulloinkin olevan kansainvälisen oikeuslähdeaineiston tuntemista. Terrorismirikokset ovat yhteiskuntarauhan kannalta niin vaarallisia rikoksia, että lukuisat yksittäiset korjaukset ja yltiövarovainenkin varman päälle säätäminen ovat puolustettavia rankaisemattomuuden estämisen varmistamiseksi. Mietinnössä nyt esitetyt paikkakorjausmaiset lainsäädäntömuutokset kuitenkin edelleen alleviivaavat sitä, kuinka vaikeasti ymmärrettävä terrorismirikosluvun kokonaisuudesta on aikaa myöten muodostunut.

Vaikeasti ymmärrettävyyden lisäksi rangaistussäännökset ovat rikoslain terrorismirikosluvussa keskenään epä johdonmukaisia, kuten myös suhteessa vastaavien vailla terroristista tarkoitusta tehtyjen rikosten rangaistusasteikoihin. Näitä ristiriitaisuuksia on nostettu esille jo aikaisemmin (ks. Lausuntotiivistelmä 17.4.2020 Terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamiseksi Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:20).

Mietinnössä esitetystä terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta tulisi tuomittavaksi sakko tai enintään 2 vuoden vankeusrangaistus ja toisaalta kehottamisen rahoittamisen asteikko olisi 4 kuukautta – 8 vuotta. Tämä työryhmän tietoinen ratkaisu on esimerkki siitä, kuinka vaikea terrorismirikoslukuun on tehdä johdonmukaisia paikkakorjauksia. Tarve rikoslain terrorismiluvun kokonaisvaltaiselle tarkastelulle on ilmeinen.

3. Ulkomailla tehdyt terrorismirikokset ja niiden käsittely, terrorismirikosten universaalisuus

Yksittäisenä terrorismirikosten kokonaistarkastelutarpeeseen liittyvänä asiana työryhmä tarkastelee kysymystä siitä, onko perusteltua pitää terrorismirikoksia ns. kansainvälisinä rikoksina, jolloin Suomen laki voi tulla sovellettavaksi rikoksen tekopaikasta riippumatta. Työryhmämietinnön johtopäätökset ja erityisesti niiden perustelut herättävät kysymyksen siitä, ovatko nykyiset toimivaltasäännökset ja käytännön järjestelyt riittävän selviä vai ovatko ne omiaan aiheuttamaan epäselvyyksiä esitutkinta-, lainkäyttö- ja muissa viranomaisissa.

Rikoslain terrorismirikosluku on säätämisensä jälkeen täydentynyt lukuisilla uusilla rangaistussäännöksillä ja moitittavuudeltaan vähäisimpien rikosnimikkeiden osalta on myöhemmässä kokonaistarkastelussa syytä arvioida se, kuinka kiinteä yhteys rikollisella teolla tulee Suomeen olla, jotta Suomen laki voi niihin tulla sovellettavaksi. Toisaalta terrorismirikosten universaalisuusluonne poistamalla avattaisiin vaaranlähde siitä, että vakaviinkin terrorismirikoksiin kotimaassaan syyllistynyt jää teostaan rankaisematta pelkästään sillä

perusteella, että epäilty on osannut valita Suomen matkansa kohteeksi. Myös rajanveto erityisesti sota- ja terrorismirikosten välillä voi muodostua vaikeaksi: täyttääkö tietty teko sotarikoksen vai jonkin terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tunnusmerkistön, vaiko molemmat. Liian tiukka kanta Suomen lain soveltamiseen voi aiheuttaa sen, ettei Suomi tosiasiallisesti hoida omaa osuuttaan yhteisissä terrorismin vastaisissa pyrkimyksissä. Kysymys terrorismirikosten universaaliluonteesta ei ole yksiselitteinen.

Työryhmämietinnön sivulla 23 käsitellään ulkomailla tehdyksi epäillyn rikoksen tutkinnan aloittamiseen liittyvää prosessia esitutkintaviranomaislähtöisesti. Esitutkintalain 3 luvun 8 § 1 momentissa säädetään ulkomailla tehdyksi epäillyn rikoksen tutkinnalle syytä epäillä -kynnyksen lisäksi ns. tarkoituksenmukaisuuskynnys, jonka ylittymistä harkitessa tulee huomioon otettavaksi muun ohella mietinnössä kuvatut seikat. Olennainen on mainitun lainkohdan loppuosa, jossa nimenomaan syyttäjän, ei esitutkintaviranomaisen, on päätettävä esitutkinnan aloittamisesta valtakunnansyyttäjän syytemääräystä edellyttävissä tapauksissa. Tämä lienee tilanne lähes kaikissa rikoslain terrorismiluvun mukaisissa ulkomailla tehdyksi epäillyissä rikoksissa. Mietinnössä viitattu rikoslain 1 luvun 12 §:ssä tarkoitettu kielto tutkia rikosta ilman valtakunnansyyttäjän syytemääräystä koskee asian tutkimista tuomioistuimessa.

Perinteisten massarikosten kohdalla ajoittain esitutkinnoissa esiintyvä ilmiö, jossa poliisi suorittaa esitutkinnan ilman syyttäjän päätöstä, on ongelmana lähinnä muodollinen. Sitä vastoin aidosti vakavissa kansainvälisissä ulkomailla tapahtuneissa rikoksissa syyttäjän harkinnan merkitys korostuu. Syyttäjän tulisi aina osallistua ulkomailla tehdyksi epäillyissä terrorismirikoksissa harkintaan ja viime kädessä päättää, käynnistetäänkö asiassa esitutkinta vai ei.

Kenelle päätös esitutkinnan aloittamisesta vakavissa ulkomailla tehdyissä rikoksissa sitten tulisi kuulua? Tulkitaanko nykyistä esitutkintalain 3:8.1 säännöstä samalla tavoin eri viranomaisissa? Alustava tieto vakavasta ulkomailla tehdyksi epäillystä rikoksesta voi saapua Suomen viranomaisille eri reittejä esimerkiksi ulkomaiden viranomaisilta suoraan Valtakunnansyyttäjänvirastoon. Käytäntö terrorismirikosten tutkinnan eri vaiheissa tulee muodostua yhtenäiseksi riippumatta reitistä, jolla tieto on Suomen viranomaisille tavoittanut.

Terrorismirikosten ja varsinaisten kansainvälisen oikeuden vastaisten rikosten esitutkintaan tai syytetoimiin ei liene erillisiä määrärahoja tai tutkintayksiköitä. Työryhmämietinnön mukaan vuosina 2019 ja 2020 ei yhtään epäiltyä terrorismirikosasiaa olisi edennyt edes esiselvittelyvaiheeseen (Mietintö s. 33). Median uutisoinnin valossa tieto on yllättävä (ks. esimerkiksi HS 27.12.2019 ”Terrorismitutkinta kiristää viranomaisten välejä..”). Kyse voi mahdollisesti olla tilastointitavasta tai -kynnyksestä aiheutuvasta harhasta. Erityisesti potentiaalisten terrorismiin kytkeytyvien rahoitustapausten kohdalla kyse ei liene pelkästä marginaali-ilmiöstä.

Resurssointia, toimivaltasuhteita ja käsittelykanavien selkeyttä ei tulisi unohtaa myöhemmissä nyt käsillä olevaa kokonaisvaltaisemmissa lainsäädäntöhankeissa. Yksittäinen terrorismirikos- tai varsinaisen kansainvälisen oikeuden vastaisen rikoksen tutkinta vie merkittävän määrän resursseja muulta

esitutkinnalta. Viranomaisten resurssivaje ei saa muodostua syyksi olla käynnistämättä esitutkintoja asioissa, joiden tutkimiseen Suomi on sitoutunut.

4. Osallistumisrikoksesta (RL 34a:4)

Työryhmämietinnössä on esitetty muutos, jolla RL 34a:4:n rikosnimike muutetaan terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi ja pykälään sisällytetään uusi avoin tekoapatunnusmerkki, jolla säädetään rangaistavaksi terroristiryhmän (terrorismi)rikollisen toiminnan kannalta olennaisten tehtävien hoitaminen. Muutos on kannatettava. Näitä olennaisia toimia on vaikea säätää aukottomasti rangaistavaksi muutoin kuin nyt esitetyin tavoin.

Rikosnimikemuutoksella ei liene kuin akateemista merkitystä eri maiden terrorismirikostunnusmerkistöjä verrattaessa. Sitä vastoin avoimen tekoapatunnusmerkin merkitys voi osoittautua merkitykselliseksi. Arkipäiväinen toimi voi tietyissä tapauksissa olla terroristiryhmän rikollisen toiminnan kannalta olennainen. Paljolti kysymys on siitä, onko tarkastelun alla kymmenien tuhansien henkilöiden muodostama kokonaisuus, sen tietty alueorganisaatio tai vaikka tiettyihin terroristisiin toimiin suuntautunut iskuryhmä. Esimerkiksi yksittäisten terroristien huoltovarmuudesta huolehtiminen, teoriassa vaikka aamupuuroa keittämällä, voi tulla arvioitavaksi eri tilanteissa eri tavoin. Arkipäiväisiltä alkuun vaikuttavilla toimilla voi olla keskeinen rooli myös ryhmän propagandassa ja sitä kautta esimerkiksi värväystoiminnassa. Lainvalmistelutöissä ei tulisi kategorisesti rajata tiettyjä toimia rangaistavuuden ulkopuolella. Rangaistavuuden rajaukset tulisi jättää tuomioistuinkäytännön linjattavaksi.

Osallistumisrikoksen soveltamisalan avaamisen lisäksi jatkovalmistelussa tai myöhemmässä kokonaistarkastelussa tulisi avoimesti pohtia myös muita rikosoikeudellisia keinoja ns. vierastaistelijakysymyksen ennaltaehkäisemiseksi. Vierastaistelijaongelmakentässä kytkeytyvät juridisessa katsantokannassa yhteen paitsi terrorismirikoslainsäädäntö, niin myös sotarikoksia ja muita varsinaisen kansainvälisen oikeuden vastaisia rikoksia koskevat säännökset. Osa terroristiryhmän rikoksista voi tulla arvioitaviksi terrorismirikoksina, osa sotarikoksina ja osa esimerkiksi rikoksina ihmisyyttä vastaan. Tehokas keino vierastaistelijaongelman olisi pyrkiä ennaltaehkäisemään konfliktialueille matkustaminen. Tulisiko Norjan ja Tanskan mallien mukaiset rikossäännökset matkustamisesta konfliktialueelle ja osallistumisesta tiettyihin konflikteihin (ks. Mietintö s. 39 sekä s. 42-43) ottaa myöhemmässä kokonaisarvioinnissa (jälleen) avoimesti pohdittavaksi?

Rikoslain terrorismirikosluvun kokonaisuudistus vie väistämättä aikaa. Mietinnössä esitetyllä muutoksella merkittävä määrä ajateltavissa olevia osallistumistoimia saatetaan rangaistavuuden piiriin. Nämä seikat puoltavat vahvasti sitä, että työryhmän esittämä muutos osallistumisrikokseen tehdään mahdollisimman nopeasti siitä huolimatta, että pykälän sisältöä ja erityisesti rangaistussäännöstä joudutaan myöhemmässä kokonaistarkastelussa mahdollisesti hienosäätämään.

5. Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen (esitetty RL 34a:5d)

Työryhmä esittää mietinnössään säädettäväksi terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen sekä siihen liittyen tehtäväksi tarvittavat muutokset rahoittamis- ja matkustamissäännöksiin. Esitys on kannatettava.

Rikoslain terrorismirikosluvun systematiikassa uusi rikossäännös voi tuoda mukanaan uusia tulkintakysymyksiä säännöksen suhteesta erityisesti terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn julkiseen kehottamiseen ja värväysrikokseen. Lainsäätäjän työtä ei helpota se, että kotimaista oikeuskäytäntöä ei ole. Esitutinnan ja syyttäjätöiminnan näkökulmasta uuden rikossäännöksen merkitys voi korostua, sen erityissäännösluonteesta huolimatta, esitutkinnassa huomioon otavana toissijaisena rikossäännöksenä suhteessa erityisesti värväysrikokseen. Radikaalia terroristiseen rikokseen tai värväytymiseen kannustavaa vihapuhetta avoimissa tietoverkoissa levittävä henkilö tulee saada sanomisistaan vastuuseen riippumatta siitä, mitä seurauksia terroristisella vihapuheella on ollut. Sovellettava rikosnimike voi lopulta olla esimerkiksi yllytys päteköön, värväys, terroristisessa tarkoituksessa tehty julkinen kehottaminen rikokseen tai terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen. Lainkonkurrenssikysymysten ratkaisuharkinnan ei voi odottaa olevan aivan yksinkertaista (vanhemmasta oikeuskirjallisuudesta ks. Lohse, Mikael: Terrorismirikoksen edistäminen s. 19-21, Lakimies 1/2011 s. 99-119).

Samasta syystä kuin osallistumisrikokseen esitettyjen muutosten kohdalla esitetty muutos on syytä tehdä jo ennen myöhempää terrorismirikossäännösten kokonaistarkastelua.