

Lausunto

28.08.2020

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**

Lausunto oikeusministeriön työryhmän mietintöön terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuudesta ja vastaavuudesta vertailumaiden sääntelyn kanssa:

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnestyn tehtävänä on tehdä ihmisoikeudet tunnetuiksi, tutkia vakavia ihmisoikeusloukkauksia sekä kampanjoida niitä vastaan kaikkialla maailmassa. Amnesty seuraa aktiivisesti vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita ja on ottanut kantaa sekä Suomessa että kansainvälisesti terrorismisäännöksiä uudistettaessa, ihmisoikeusvelvoitteita esille tuoden ja niiden toteutumista vaatien.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

#### 1. Aluksi

Oikeusministeriön työryhmän mietinnöstä selviää, että Suomen terrorismilainsäädäntö on jo kansainvälisesti verrattain kattavaa, eivätkä kansainväliset sopimukset tai suositukset velvoita Suomea nykyistä ankarampaan lainsäädäntöön. Työryhmän ehdottamissa uusissa kriminalisoinneissa ja muissa muutoksissa ei siten ole kyse kansainvälisten velvoitteiden täysimääräisen toteuttamisen varmistamisesta. Tällöin kriminalisoinnille tulee olla muita painavia yhteiskunnallisia perusteita. Tällaiseksi perusteeksi ei riitä pelkästään joidenkin maiden Suomea ankarampi sääntely. Työryhmän mietinnössä onkin esitetty perusteena sääntelyn arvioinnin

tarpeelle ja lainsäädännön muutoksille suomalaisten kotiuttaminen al-Holin leiriltä. Mietinnöstä ei kuitenkaan täysin selviä se, miten Suomeen palaavien vierastaistelijoiden puolisoiden mahdollista rikosoikeudellista vastuuta voitaisiin arvioida jo olemassa olevia säännöksiä käyttäen.

Terrorismirikoksista on jo tällä hetkellä luotu hyvin kattava välineistö kansainvälisestikin vertaillen, kuten edellä on todettu. Muissa rikoksissa ei vastaavaa, yhtä laajaa kriminalisointia eri edistämisen ja osallistumisen tavoista ole nähty tarpeelliseksi. Mietinnössä ei myöskään perustella riittävällä tavalla, miksi uusille kriminalisoinneille olisi painavat yhteiskunnalliset syyt.

Terrorismirikoksiin liittyvässä sääntelyssä on erityisen tärkeää huomioida kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä perustuslain mukaiset perusoikeudet. Sääntelyllä rajoitetaan ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia, jolloin rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä, oikeasuhtaisia ja tarkkarajaisia. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tähän huomiota lausunnoissaan (esim. PeVL 20/2018 vp. ja PeVL 48/2002 vp.) Lisäksi on huomionarvoista, ettei terrorismia ja terroristista tarkoitusta ylipäänsä ole määritelty yleismaailmallisesti. Amnesty katsoo myös, että rikoslain terrorismirikoksia koskevia säännöksiä on syytä selkeyttää. Suomessa terrorismirikoksia koskeva lainsäädäntö on luotu usealla eri kerralla, ja siitä on muodostunut monimutkainen ja vaikeaselkoinen kokonaisuus. Amnesty kuitenkin huomauttaa, etteivät ehdotetut muutokset edesauta lainsäädännön selkeyttämistä, vaan näyttäisivät vaikuttavan juuri päinvastoin.

## 2. Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen

Oikeusministeriön työryhmä ehdottaa mietinnössä terroristiryhmän toiminnan edistämistä koskevan pykälän muuttamista terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi. Samalla kriminalisoitaisiin terroristiryhmän rikollisen toiminnan kannalta olennaisen tehtävän hoitaminen. Tällaisten tehtävien kirjo voi olla laaja, esimerkiksi terroristiryhmän aseelliseen toimintaan osallistuminen, ryhmän toimintaan liittyvä ideologinen koulutus ja toimintavalmiudesta huolehtiminen sekä terroristiryhmän viestintäpalveluista tai tietoteknologiasta huolehtiminen.

Työryhmän mietinnössä ei määritellä tyhjentävästi olennaisen tehtävän hoitamista eikä aseteta tarkkoja edellytyksiä tehtävän olennaisuudelle. Olennaisuuden arviointi jätettäisiin siten tuomioistuinten harkintaan. Tämä on laillisuusperiaatteen kannalta ongelmallista, sillä on tärkeää, että ihminen kykenee arviomaan tekojensa oikeudellisuutta. Onkin siis tarpeen määritellä vähintään hallituksen esityksessä riittävällä tarkkuudella se, minkälainen toiminta on olennaista ja millä edellytyksillä. Pelkät esimerkit olennaisuudesta ilman soveltamisohjeita eivät luo tarpeeksi täsmällistä, tarkkarajaista ja ennustettavaa sääntelyä.

Toiminnan olennaisuus voikin riippua monesta eri seikasta, kuten ryhmän tai sen toiminnan luonteesta. Mikäli on kyse esimerkiksi pienestä ryhmästä, oletettavasti jo vähäisempi osallistuminen voisi olla olennaista. Tällöin vaikka muonitus tai vaatetus voisivat periaatteessa olla ajateltavissa olennaisemmiksi toimiksi yksilön kannalta, mikäli henkilö muonittaa kolmesta ihmisestä koostuvaa ryhmää, kuin jos henkilö muonittaa kolmea ihmistä osana monikymmenlukuista ryhmää.

Mietinnön mukaan kuitenkin pelkkä ruuan laittaminen tai lastenhoito eivät muodostuisi tällaisiksi olennaisiksi tehtäviksi. Al-Holin leirillä olevien puolisoitten ja lasten asema sekä vastaavat tilanteet, joissa vanhempi huolehtii omista lapsistaan tai mikäli kyse on orvoksi jääneiden lasten huolenpidosta, olisivat syytä olla selvästi lainsäädännössä osallisuuden ulkopuolella. Silti tämäkään ei ole helposti tulkittava kysymys, sillä päivähoitotyyppinen lapsista huolenpito voisi tulkinnassa muodostua olennaiseksi osallistumiseksi, mikä mahdollistaisi terrorismirikosten teon. Lapsia ei silti saa missään tilanteessa jättää heitteille, vaan heistä on myös kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan huolehdittava. Lastenhoitajan syyttäminen osallistumisrikoksesta ei siten olisi täysin yksiselitteinen seikka. Ehdotettu säätely onkin liian tulkinnanvarainen. Ehdotuksessa ei ole varmistettu sitä, ettei säännöksen soveltamisella loukattaisi lapsen oikeuksia. Lapsen oikeudet tulee aina kaikissa tilanteissa turvata kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti.

Edellä mainitut esimerkit ovat vain yksittäisiä pohdintoja siitä, millaisia tulkintavaikeuksia osallistumisen olennaisuus toisi ja miten vaikea henkilön olisi arvioida tekojensa oikeudellisuutta. Amnesty toteaaakin, että kyseinen säännös ei täytä täsmällisen ja tarkkarajaisen rikoslainsäädännön vaatimusta eikä siten laillisuusperiaatetta, vaan hallituksen esityksessä tulisi tarkastella olennaisuuden edellytyksiä ja mahdollisia tulkintaohjeita työryhmän mietintöä tarkemmin.

### 3. Terroristiseen toimintaan värväytymisen edistäminen ja julkinen kehottaminen terrorismirikosten tekemiseen

Oikeusministeriön työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että uutena rikoksena säädettäisiin rangaistavaksi terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen. Se tapahtuisi esimerkiksi joukkotiedotusvälinettä tai sosiaalista mediaa käyttäen tai väkijoukossa ja sisältäisi kehotuksen tai houkuttelun värväytyä terroristiryhmään tai tehdä terrorismirikos. Terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rangaistavuus ei kuitenkaan edellyttäisi, että kehotuksen seurauksena nimenomaisesti aiheutuu vaaraa terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisestä.

Ehdotettava säännös muistuttaa jo voimassa olevaa rikoslain 17 luvun 1 pykälän julkista kehottamista rikokseen sillä erotuksella, että julkinen kehottaminen rikokseen edellyttää, että kehottaminen aiheuttaa vaaran, että sellainen rikos tai sen rangaistava yritys tehdään, tai muuten selvästi vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Lisäksi rikoslain 34a luvun 1 pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan, jos henkilö julkisesti kehottaa rikokseen terroristisessa tarkoituksessa siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle, tuomitaan hänet terroristisessa tarkoituksessa tehdystä julkisesta kehottamisesta rikokseen.

Työryhmän mietinnön mukaan terrorismirikoksiin tai tällaiseen toimintaan värväämiseen liittyvän julkisen kehottamisen kohdalla nykyllä lainsäädännöllä nimenomaista vaaraan liittyvää 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. Pohjoismaisessa vertailussa selviää myös, ettei esimerkiksi Ruotsissa tai Norjassa ole tällaista lisäedellytystä terrorismirikoksiin liittyvässä julkisessa kehottamisessa.

Siltä osin kuin ehdotettu sääntely ei tule katetuksi jo voimassa olevan sääntelyn puitteissa, on kyse mietinnön mukaan tilanteista, jotka ovat etäisemmässä suhteessa terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemiseen verrattuna nykysääntelyyn. Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että terrorismirikosten rangaistavuutta ulotetaan huomattavan etäälle varsinaisesta terrorismirikoksesta ilman, että minkäänlaista vaaraa terrorismirikosten toteutumisesta olisi käsillä (PeVL 56/2016 vp).

Amnesty toteaa, että uuden kriminalisoinnin tarpeellisuutta ja välttämättömyyttä arvioitaessa tulisi huomiota kiinnittää YK:n ihmisoikeustoimikunnan erityisraportoijan tehtävää ihmisoikeuksien suojelusta terrorismin vastaisessa toiminnassa hoitaneen Martin Scheinin suosituksiin vuodelta 2010. Näiden suositusten mukaan rangaistavaa tulisi olla julkinen kehottaminen terroristirikoksen tekemiseen, kun tämä kehottaminen aiheuttaa vaaraa, että kyseinen rikos toteutuu (A/HRC/16/51/Add.3 Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, Martin Scheinin : addendum; <https://digitallibrary.un.org/record/697664>). Myös kansallista turvallisuutta, ilmaisunvapautta ja tiedonsaantia koskevien Johannesburgin periaatteiden mukaan julkisen kehottamisen kriminalisoinnissa tulisi edellyttää todennäköisyyttä kyseisen kehotetun rikoksen toteutumisesta kehotuksen seurauksena, toisin sanoen vaaraelementtiä (A/61/267, para. 28; Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information (E/CN.4/1996/39, annex), periaate 6).

Amnesty katsoo, että työryhmän mietinnössä ei riittävässä määrin perustella sitä, miksi näistä kansainvälisistä suosituksista päätetään poiketa ehdottamalla julkisen kehottamisen kriminalisointia ilman vaaraedellytystä. Rikoslain jo voimassa olevat kriminalisoinnit kattavat työryhmän mietinnön mukaan jo sellaisenaan 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. Laajemman kriminalisoinnin tarvetta ei ole riittävästi perusteltu ottaen huomioon, että kyseessä on sananvapauden rajoitus sekä kansainvälisten suositusten vastainen ehdotus, jossa kriminalisoitavan toiminnan yhteys varsinaisiin terroritekoihin on työryhmän mietinnönkin mukaan vähäinen. Välttämätöntä yhteiskunnallista tarvetta kriminalisoinnille ei osoita pelkästään se, että Ruotsissa ja Norjassa ei vaaraelementtiä edellytetä.

Muutoinkin tulee huomioida, ettei terrorismirikoksia varten ole suotavaa rakentaa ylimääräistä erityissääntelyä tilanteissa, joissa teon rangaistavuus toteutuu jo yleisen rikosoikeudellisen sääntelyn avulla, tässä tilanteessa julkisen kehottamisen rikokseen avulla. Siltä osin, kuin kyse on jo yleissäännöksellä kriminalisoidusta toiminnasta, tulisi tämän yleissäännöksen olla riittävä. Siltä osin,

kuin kyse on laajentavasta kriminalisoinnista, tulee kriminalisoinnin välttämättömyys osoittaa työryhmän mietintöä perusteellisemmin.

#### 4. Uuden kehottamisrikoksen rahoittaminen ja sen tekemiseksi tapahtuva matkustaminen

Työryhmän mietinnössä ehdotetaan, että uusi kehottamisrikos lisättäisiin terrorismin rahoittamista ja terrorismin tekemistä varten matkustamista koskeviin kriminalisointeihin. Tällöin siis myös julkisen kehottamisen rahoittaminen ja matkustaminen toiseen valtioon julkisen kehottamisen tekemistä varten sekä jopa julkinen kehottaminen matkustamaan toiseen valtioon julkisen kehottamisen tekemistä varten olisivat rangaistavaa toimintaa. Ehdotus vaikuttaa menevän hyvin pitkälle ja jäävän suhteellisen kauas itse päär rikoksesta eli terrorismiteosta, kun monenlaiset vaaraa aiheuttamattomatkin teot kriminalisoitaisiin.

Amnestyn katsoo, että erilaisilla rahoitusrikoksilla tulee olla aito ja läheinen yhteys taustalla olevaan terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemiseen. Sellainen lainsäädäntö, jossa avustamisrikoksen, kuten terroristin rahoittamisen, yhteys päätekoon muodostuu erittäin etäiseksi, on ongelmallinen. Terrorismin rahoittamisen kriminalisoinnissa tulisi pyrkiä säätämään rangaistavaksi ainoastaan itse terrorismitekoon tarpeeksi läheisessä yhteydessä oleva rahoittamistoiminta. Samat periaatteet koskevat myös matkustamisrikoksia. Amnesty katsoo, että kyseisessä tilanteessa ei vaikuta olevan kyse tällaisesta tarpeeksi aidosta ja läheisestä yhteydestä itse terrorismitekoon, erityisesti, jos vaaran aiheuttamista ei työryhmän mietinnön mukaisesti edellytettäisi.

Terrorismin rahoittamisesta on säädetty vähintään neljän kuukauden ja enintään kahdeksan vuoden vankeusrangaistus. Myös julkisen kehottamisen rahoittamisen rangaistusskala on sama neljästä kuukaudesta kahdeksaan vuoteen vankeutta. Ehdotetusta julkisesta kehottamisesta säädettäisiin sakosta kahteen vuoteen vankeusrangaistusta. Tällöin rahoitettava rikos, eli julkinen kehottaminen, olisi rangaistusarvonsa perusteella vähäpätöisempi kuin sen rahoittamisrikos, minkä ei voida katsoa olevan johdonmukaista. Vaikka epäjohdonmukaisuus onkin mietinnössä tunnistettu, perustellaan tilannetta sillä, että rahoittamisen suhteen on mahdollista myös poikkeuksellisesti alittaa laissa määritelty vähimmäisrangaistus. Tällainen perustelu ohittaa kuitenkin rangaistusasteikoiden lähtökohtaisen epäsuhtaan.

Amnesty katsoo, että julkisen kehottamisen rangaistavuus edellyttää tarpeeksi läheistä suhdetta itse terrorismitekoihin. Tämän takia julkisen kehottamisen rahoittamisen tai sen tekemiseksi matkustamisen rangaistavuus on hyväksyttävää ainoastaan, jos julkisen kehottamisen tunnusmerkistöön lisätään jonkinlainen vaaran lisäedellytys nykyisen sääntelyn mukaisesti. Tämä varmistaisi tarpeeksi konkreettisen siteen itse terroritekoon. Muussa tapauksessa julkisen kehottamisen rahoittamista ei tulisi kriminalisoida erityisesti, kun huomioidaan rahoittamisrikoksen vakavuuden taso, joka ilmenee ankarasta rangaistusasteikosta. Toisaalta uutta kriminalisointia ei

edes tarvittaisi, koska jo rikoslaissa on jo säädelty rangaistavaksi julkinen kehottaminen rikokseen, ja tässä säännöksessä on mukana vaaraelementti.

## 5. Lopuksi

Amnesty toteaa lopuksi, että ylipäänsä uusien rikosoikeudellisten säännösten keinotekoinen luominen, vailla painavaa yhteiskunnallista perustetta, ei ole laillisuusperiaatteen mukaista ja ihmis- ja perusoikeuksia rajoitettaessa myös suhteellisuusharkinnan tulee olla olennaisessa osassa. Mietinnössä olisikin tullut tarkastella tarkemmin ehdotettujen kriminalisointien todellista tarvetta ja päästäisiinkö tavoitteisiin jollain vähemmän perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvalla tavalla, kuten jo olemassa olevilla kriminalisoinneilla. Tämä on huomionarvoista, kun ehdotettuja kriminalisointeja koskisivat myös salaiset pakkokeinot ja salaiset tiedonhankintakeinot, jotka puuttuvat nekin hyvin pitkälle ihmisoikeuksien suojan piiriin kuuluviin oikeuksiin, kuten yksityiselämän suojaan.

Kunnioittavasti,

Niina Laajapuro, ihmisoikeustyön johtaja

Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija

Korhonen Kaisa  
Amnesty International Suomen osasto