

Asia: VN/24185/2023

Lausuntopyyntö terrorismirikostyöryhmän mietinnöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään.

LAUSUNTO TERRORISMIRIKOSTYÖRYHMÄN MIETINNÖSTÄ

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan hallitus toteuttaa terrorismilainsäädännön kokonaisuudistuksen vastaamaan nykyisiä uhkia ja poistaakseen nykyisen sääntelyn vaikeaselkoisuuden. Mahdolliset aukot nykyisissä kriminalisoinneissa arvioidaan. Rangaistusasteikkoja tarkistetaan siten, että rangaistukset terrorismirikoksista kovenevat.

Oikeusministeriö asetti 9.11.2023 terrorismirikoksia koskevan rangaistussääntelyn kokonaistarkastelua suorittavan työryhmän. Työryhmän tehtäväksi annettiin terrorismirikoksia koskevan rikoslain 34 a luvun uudistaminen niin, että sen säännökset muodostavat kattavan, selkeän ja johdonmukaisen kokonaisuuden, joka samalla täyttää kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset ja ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksia ja Suomea sitovia muita kansainvälisiä velvoitteita koskevat vaatimukset.

Työryhmä on toimeksiantonsa mukaisesti arvioinut työryhmämietinnössään (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:40) terrorismirikoksia koskevan rangaistussääntelyn ja valmistellut sitä koskevat lainsäädäntömuutokset.

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa työryhmämietinnöstä. Lausunto on pyydetty antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön. Lausuntoni otsikointi vastaa lausuntopyynnön vastauskenttien otsikointia.

Yleistä

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Oikeusasiamiehen kansliasta on viime vuosina annettu lukuisia lausuntoja (EOAK/6520/2017, EOAK/1614/2018, EOAK/608/2020, EOAK/4262/2020, EOAK/6664/2021 ja EOAK/297/2023) terrorismiin liittyneissä lainsäädäntöhankkeissa. Lausuntoja annettaessa olen havainnut tarpeen työryhmän nyt ansiokkaasti toteuttamaan terrorismisäännösten kokonaisarviointiin. Työryhmä on onnistunut työssään hyvin.

Terrorismirikosten rangaistavuuden alaa on vähitellen laajennettu lukuisissa lainsäädäntöhankkeissa vuodesta 2002 lähtien. Viimeiset muutokset ovat tulleet voimaan vuoden 2022 alussa. Rangaistussäännökset muutoksineen perustuvat pääosin Euroopan unionin, Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston asettamiin kriminalisointivelvoitteisiin.

Olen aikaisemmissa lausunnoissani (ks. EOAK/4262/2020 ja EOAK/6664/2021) kiinnittänyt huomiota erityisesti siihen, että muista rikosoikeuden aloista poiketen terrorismia koskevassa lainsäädännössä on viimeisen 20 vuoden aikana useilla pistemäisillä uudistuksilla siirrytty normaaleja rikosoikeudellisia osallisuusoppeja huomattavasti laajempiin edistämisloukkujen tekojen kriminalisointeihin, vaikka havaintoja tai esimerkkejä siitä, että aikaisemmat kriminalisoinnit olisivat osoittautuneet riittämättömiksi, ei ole juurikaan esitetty. Tähän liittyen pidän aiheellisena, että mietinnön sivuilla 37–38 jaksossa ”Rikoksesta epäillyn oikeusturvan korostuminen” on käsitelty perusteettomien epäilysten välttämisen tärkeyttä ja syyttäjän asiantuntemuksen hyödyntämistä jo esitutkintavaiheessa.

Mietinnön sivuilta 43–47 ilmenee, että PolStat-tietojen mukaan terrorismirikosten rikosnimikkeitä on 2011–2023 kirjattu poliisin järjestelmiin 76, mutta syyksi lukevia lainvoimaisia tuomioita on toistaiseksi saatu vain kolme. Mietinnöstä ei ilmene, tarkoitetaanko rikosnimikkeiden kirjaamisella esitutkinnan käynnistämistä – mikäli tarkoitetaan, esitutkintakynnys näyttäisi terrorismirikosten kohdalla olevan poikkeuksellisen kaukana syyte- ja tuomitsemiskynnyksestä. Tavanomaisempien rikosten kohdalla suuri osa esitutkintakynnyksen ylittävistä asioista johtaa syyteeseen ja syyksi lukevaan tuomioon. Terrorismirikosepäilyistä ilmeisesti vain hyvin pieni osa johtaa edes syyteeseen. Ilmeisesti epäsuhtaa selittää mietinnössä todetuin tavoin paljolti se, että esimerkiksi terroristisessa tarkoituksessa tehty laiton uhkaus muuttuu tutkinnan aikana usein tavalliseksi laittomaksi uhkaukseksi.

Rangaistussäätelyn selkeyttäminen

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Pidän oikeana lähtökohtana sitä, että rikoslain 34 a luku kirjoitetaan kokonaan uudelleen. Tämä helpottaa myös rangaistussäännösten taustoihin ja perusteluihin tutustumista. Kun nyt kysymyksessä olevasta työryhmämietinnöstä kehittynee myöhemmin hallituksen esitys, myös

rangaistussäännösten relevantit perustelut, jotka tällä hetkellä löytyvät varsin hajanaisesti lukuisista eri hallituksen esityksistä ja valiokuntien mietinnöistä, tulevat ikään kuin kodifoiduiksi yhteen lähteeseen.

Rangaistussäätelyn kattavuus

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Kuten olen lakivaliokunnalle 4.10.2021 ja 17.1.2023 antamissani lausunnoissa EOAK/6664/2021 ja EOAK/297/2023 todennut, terrorismiin liittyvien kriminalisointien kohdalla selvityksiin pohjautuvaa painavaa yhteiskunnallista tarvetta ei aina näytetä edellytettävän samalla tavalla kuin muiden rikosten kohdalla, vaan kysymys on paljolti myös siitä, että viranomaisten toimivaltuuksien sekä kattavan kansainvälisen tiedonvaihdon turvaamiseksi pyritään kriminalisoimaan kaikki kuviteltavissa oleva terrorismiin liittyvä toiminta ja tällaisen toiminnan kaikenlainen edistäminen laajemmin kuin minkään muun rikollisen toiminnan kohdalla.

Työryhmän ehdottamaan uuteen rikoslain 34 a lukuun kodifioitavien säännösten kattavuudessa tuskin on puutteita. Pikemminkin vaikuttaa siltä, että kriminalisoinnit on jo nykyisin viety poikkeuksellisen pitkälle, jolloin on vaarana, että rikosepäilyt kohdistuvat tahoihin, joilla ei lähemmässä tarkastelussa ole mitään tekemistä terrorismin kanssa. Myös edellä mainitut PolStat-tiedot saattavat viitata tähän tilanteeseen.

Työryhmämietinnön sivulla 64 on todettu seuraavaa:

”...joissakin tapauksissa terrorismirikosasioiden saattamista rikosprosessiin saattavat haitata toimivien viranomaisten eriävät näkemykset esimerkiksi esitutkinnan aloittamiskynnyksen ylittymisestä.”

Edellä todetulla viitataan ilmeisesti Poliisihallituksen Valtakunnansyyttäjän toimistoon mm. 18.8.2020 antamassaan lausunnossa (ID-202048519) kohdistamaan kritiikkiin. Lausunnossa todettiin seuraavaa:

”Valtakunnansyyttäjän toimiston vallitsevan käsityksen mukaan, kun valtakunnansyyttäjä päättää terrorismirikoksen syytteen nostamisesta, päättää se samalla myös esitutkinnan käynnistämisestä. Poliisihallitus lausuu tämän johtaneen siihen, että poliisi ei ole saanut useissa tapauksissa lupaa esitutkinnan aloittamiseen. Vaarana tällöin on, että Suomesta muodostuu tai on jo muodostunut terroristisille toimijoille suojaisa paikka toimia.”

Vaikuttaa siltä, että Poliisihallituksen pelot siitä, että Suomesta muodostuu tai on jo muodostunut terroristisille toimijoille suojaisa paikka toimia, eivät ole toteutuneet. Rikosoikeuden soveltamisalan

ja rikostilastojen kannalta terrorismi näyttäisi olevan melko marginaalinen rikollisilmiö, mikä ei sinänsä tietenkään tarkoita sitä, etteikö sen torjuntaan tulisi Suomessakin suhtautua vakavasti.

Rangaistusasteikot

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Terrorismirikosten rangaistusasteikot eivät ole olleet täysin kansallisessa harkinnassa, mikä selittää rikoslaissa käytetyistä perusasteikoista poikkeaviin rangaistusasteikkoihin päätyminen nykyisessä laissa. Tosin Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden lähtökohtana yleensä on yleisluonteinen lausuma siitä, että rangaistusten tulee olla tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Kuitenkin ainakin rikoslain 34 a luvun 3 §:ssä terroristiryhmän johtamiselle säädetyt rangaistusasteikot perustuvat suoraan vuoden 2002 puitepäätöksen 5 artiklan 3 kohtaan.

Siihen verrattuna, mitä esimerkiksi eduskunnan käsiteltävänä olevassa aserikoksia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 204/2024 vp) on ehdotettu törkeän ampuma-aserikoksen minimirangaistukseksi (2 v vankeutta), työryhmämietinnössä hahmotellut rangaistusasteikot vaikuttavat maltillisilta ja perustelluilta.

Tunnusmerkistöjen selkeys

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Terrorismirikoksen valmistelun rangaistavuus laajennettaisiin rikoslain uuden 34 a luvun 4 §:ssä koskemaan kaikkien sellaisten esineiden ja aineiden käsittelyä, joilla voidaan terrorismirikoksen tekemisen yhteydessä aiheuttaa vakavaa vaaraa toisen hengelle tai terveydelle. Rangaistavuuden ala laajenisi näiltä osin, kun sääntelyn piiriin tulisivat lähtökohtaisesti vaarallisiksi katsottavien esineiden (esimerkiksi räjähteet ja ampuma-aseet) ja aineiden lisäksi muut tavanomaisemmat esineet (esimerkiksi auto terrori-iskun tekemisen välineenä). Uudesta valmistelurikoksesta tuomittaisiin vankeuteen enintään kuudeksi vuodeksi, kun nykyisen rikoksen asteikon mukaan tuomitaan sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi.

Autoja ja muita moottorikulkuneuvoja, varsinkin kuorma-autoja ja rekkoja, voidaan sellaisenaan ja muuntamatta käyttää ihmisten tahalliseen vahingoittamiseen tai tappamiseen tehokkaammin kuin esimerkiksi teräaseita. Esimerkiksi tavanomaisen henkilöauton hankintaa tai omistamista ei tästä huolimatta kovinkaan usein voitane epäillä tehdyksi terroristisen rikoksen toteuttamista varten varsinkaan, jos autolla on muutakin käyttöä. Rikoslainsäädännön käyttöä koskeviin periaatteisiin liittyy myös se, että kriminalisointi ei saa synnyttää mielivaltaisesti ratkaistavia näyttöongelmia. Tämä koskee nähdäkseni myös esitutkinnan käynnistämistä.

Terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta koskevaan rikoslain uuden 34 a luvun 6 §:n 1 momenttiin lisättäisiin nykyisen luvun 4 §:n 1 momenttiin verrattuna uusia esimerkkejä rangaistavista

osallistumisteoista. Niitä olisivat terroristiryhmän tietoteknologisista tehtävistä huolehtiminen, terroristiryhmän aseelliseen toimintaan osallistuminen ja terroristiryhmän toimintaa ylläpitävien tukitoimien suorittaminen, jotka mainitaan jo nykyiseen säännökseen sisältyvän olennaisen tehtävän hoitamisen perusteluissa.

Ehdotetun säännöksen taustat näyttävät liittyvän nimenomaan ISIS-tyyppiseen organisoituun toimintaan ja siellä esiintyneeseen työnjakoon. Jos terroristijärjestö ylläpitää tietyllä alueella esimerkiksi omia sairaaloita tai muuta lääkintähuoltoa, myös lääkärit ja sairaanhoitajat toiminevat ehdotetussa lainkohdassa tarkoitettussa olennaisessa tehtävässä. Myös terroristiryhmän ruoka- ja vesihuollosta huolehtiminen täyttää rikoksen tunnusmerkistön.

Aikaisemmassa lainvalmisteluhankkeessa (HE 89/2021 vp, s. 38) rajattiin rikoslain 34 a luvun 4 §:n momentin 4 kohdassa tarkoitettua olennaisen tehtävän hoitamisen ulkopuolelle pelkästään oleskelu terroristiryhmän hallitsemissa tiloissa tai hallitsemalla alueella, avioituminen terroristiryhmään kuuluvan kanssa ja se, että henkilö ainoastaan toimii tavanomaisissa omaa perhettään palvelevissa kotitaloustehtävissä taikka huolehtii lapsistaan tai muiden lapsista. Työryhmä on tältä osin pysynyt aikaisemmalla linjalla ja perustellut näkemyksensä ansiokkaasti (s. 122–127).

Salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat lakiehdotukset

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Työryhmän ehdottamat salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevat lainmuutokset eivät nähdäkseni laajentaisi viranomaisilla jo nyt olevia oikeuksia vaan kysymys on rangaistusasteikko- ja rikosnimikemuutoksista aiheutuvista lähinnä teknisistä muutoksista.

Muut rikoslain 34 a luvun muuttumiseen liittyvät lakiehdotukset

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Minulla ei ole lausuttavaa rikoslain 34 a luvun muuttamiseen liittyvistä lakiehdotuksista.

Uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Uudelleen kirjoitettu rikoslain 34 a luku selkeyttää terrorismirikosten sääntelyä. Työryhmämietintö kerää yhteen ja systematisoi terrorismirikosten hajallaan olevat esityöt. Näiden tavoitteiden saavuttamisessa työryhmä on onnistunut hyvin.

Ehdotusten vaikutukset

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Työryhmä on mietinnössään arvioinut (s. 227), että rangaistavan käyttäytymisen alan laajentamisen ja sääntelyn selkeyttämisestä johtuvan sääntelyn käyttökelpoisuuden parantumisen johdosta

viranomaisten työmäärä tulisi lainmuutosten myötä jonkin verran kasvamaan rikosprosessiin päätyvien asioiden lisääntymisen ja täytäntöönpantaviksi tulevien rangaistusten määrän lisääntymisen vuoksi.

Edellä todetusta kirjauksesta saa sen käsityksen, että terroristisia rikoksia olisi nykyisin jäänyt lainsäädännön puutteellisuuden ja mahdollisesti myös syyttäjälaitoksen edellyttämän korkean esitutkintakynnyksen vuoksi rikosprosessin ulkopuolelle jopa sellaisissa tapauksissa, joissa olisi ehdotetun lain puitteissa voitu edetä tuomioistuinkäsittelyyn ja saada nykyistä pidempiä täytäntöönpantavia rangaistuksia. Jos tällaisia tapauksia on käytännössä ollut, niitä olisi ollut syytä selostaa työryhmän mietinnössä tarkemmin ainakin yleisellä tasolla. Mahdollisia käytännön erimielisyyksiä poliisin ja syyttäjälaitoksen välillä terrorismirikosten tutkinnan käynnistämisessä ei ole myöskään syytä jättää vihjailujen tasolle.

Muut asiat

Voitte lausua tämän väliotsikon aiheesta alla.

Rikoslainsäädännön muutosten tekemistä harkittaessa tarvitaan tietoja kysymyksessä olevan rikollisuuden nykytilanteesta sen arvioimiseksi, onko muutoksiin tarvetta vai ei. Tämä liittyy erityisesti painavan yhteiskunnallisen tarpeen selvittämiseen, mutta myös muihin rikoslainsäädännön käytön yleisiin edellytyksiin ja kriminalisointiperiaatteisiin. Mahdollisuuksien mukaan on pyrittävä arviomaan myös sitä, minkälaiseksi tilanne voi tulevaisuudessa kehittyä. Mikäli työryhmämietinnöstä muodostuu pohja hallituksen esitykselle, terrorismin tilannekuvaa ja kehityssuuntia (mietinnön kohta 2.3.2) on syytä täydentää viimeisimmän käytettävissä olevan tiedon valossa ja ottaa huomioon myös Suomen rajojen ulkopuolella tapahtuva kehitys.

EU:n terroristisia hyökkäyksiä ja niihin liittyviä kuolemia koskevan tuoreen raportin (European Union Terrorism Situation and Trend report 2024, EU TE-SAT) mukaan koko EU:n alueella ratkaistiin tuomioistuimissa 14 eri maassa 358 terrorismiasiaa vuonna 2023 (edellisenä vuonna 427). Rangaistuksia annettiin 290 jutussa. Syyte hylättiin 68 asiassa.

Seitsemässä EU:n jäsenvaltiossa kirjattiin vuonna 2023 yhteensä 120 terrori-iskua (98 toteutui, yhdeksän epäonnistui ja 13 estettiin). Eniten terrori-iskuja tekivät etnonationalisti- ja separatistiterroristit (70, joista kaikki toteutuivat) ja seuraavaksi eniten vasemmisto- ja anarkistitoimijat (32, joista 23 toteutui). Jihadistien terrori-iskuja kirjattiin 14, ja niistä viisi toteutui. Kaksi oikeistolaista terrori-iskua estettiin. Jihadisteja pidätettiin eri maissa vuoden 2023 aikana 334 henkilöä, kun taas esimerkiksi vasemmisto- ja anarkistitoimijoita pidätettiin vain 14.

Kaiken kaikkiaan 2000-luvulla terrori-iskuja on tehty Euroopassa huomattavasti vähemmän kuin esimerkiksi 1970-luvulla, jolloin keskeisiä terroristijärjestöjä olivat esimerkiksi Punaiset Prikaatit ja

Punainen Armeijakunta (RAF, Baader-Meinhof) sekä Irlannin tasavaltalaisarmeija (IRA). Nämä ryhmät olivat osa laajempaa poliittisen väkivallan aaltoa, joka leimasi 1970-lukua monissa maissa.

Terrorismirikoksia koskevaan lainsäädäntöön on viimeisen 20 vuoden aikana kohdistunut runsaasti poliittista mielenkiintoa ja painetta. Ensimmäinen kriminalisointien aalto liittyi 9/11 –jälkeisiin tapahtumiin. Toisen aallon, josta edelleen on kysymys esimerkiksi kalifaatin vaimojen asemaan ja perheiden lastenhoitoon liittyvän osallisuuden pohdinnassa, syynä on ennen muuta ISIS. Edellä selostettujen tilastotietojen (pidätykset ja estetyt iskut) perusteella kontrollikoneiston toiminta vaikuttaisi Euroopassa painottuvan jihadisteihin. Terrorismin painopiste saattaa kuitenkin olla siirtymässä uskonnosta takaisin politiikkaan.

Hirvonen Jarmo

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen,
esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen