

Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi rikoslain 34 a luvun 1 ja 4 b §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen Riiassa 22.10.2015 tehdyn lisäpöytäkirjan. Esitykseen sisältyy lakiehdotus lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

Lisäksi vähäisiä muutoksia ehdotetaan terrorismirikoksia koskeviin rikoslain rangaistussäännöksiin, jotka viime vuosina tehtyjen lukuisten lainsäädäntömuutosten seurauksena jo lähes täysin vastaavat lisäpöytäkirjan velvoitteita. Terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen rangaistavuus laajennettaisiin kattamaan myös kouluttautuminen rangaistusasteikon perusteella lievimpiä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia varten. Lisäksi terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevassa säännöksessä korjattaisiin yleissopimukseen sitoutumisen yhteydessä siihen tullut virheellinen säännösviittaus, joka koskee myös lisäpöytäkirjaa.

Lisäpöytäkirjan tarkoituksena on edistää eräiden Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan sisältyvien velvoitteiden nopeaa, koordinoitua ja tuloksellista täytäntöönpanoa. Velvoitteet koskevat erityisesti terrorismiin syyllistyvien vierastaistelijoiden ulkomaille lähdön ehkäisemistä ja vierastaistelijoiden jäljittämistä. Lisäksi tarkoituksena on edistää yhteisen näkemyksen muodostamista terrorismiin syyllistyviin vierastaistelijoihin liittyvistä rikoksista ja niihin reagoimisesta, helpottaa luonteeltaan valmistelevien tekojen tutkintaa ja niihin liittyviä syytetoimia, mikäli tällaiset teot saattavat tai uhkaavat johtaa terrorismirikosten tekemiseen, sekä parantaa kansainvälistä yhteistyötä tehostamalla tietojenvaihtoa.

Lisäpöytäkirjassa velvoitetaan Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa perustana käyttäen kriminalisoimaan matkustaminen ulkomaille terrorismia varten sekä mainitun matkustamisen rahoittaminen ja järjestäminen tai muu helpottaminen. Lisäksi lisäpöytäkirjassa velvoitetaan kriminalisoimaan osallistuminen yhteenliittymään tai ryhmään terrorismia varten ja koulutuksen saaminen terrorismiin. Kriminalisointivelvoitteiden lisäksi lisäpöytäkirja velvoittaa jokaista sopimuspuolta huolehtimaan tietojenvaihdosta koskien matkustamista terroristisessa tarkoituksessa.

Suomi on allekirjoittanut lisäpöytäkirjan 18.5.2016. Lisäpöytäkirja on tullut kansainvälisesti voimaan 1.7. 2017. Lisäpöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona Suomi on tallettanut lisäpöytäkirjan hyväksymiskirjan Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan. Esitykseen sisältyvä voimaansaattamislaki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti kuin lisäpöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan.

Terrorismirikosten rangaistussäännöksiä koskevat rikoslain muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään lisäpöytäkirjan tullessa voimaan Suomen osalta.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta.....	4
1.2 Valmistelu.....	6
2 Lisäpöytäkirjan tavoitteet	8
3 Keskeiset ehdotukset.....	8
4 Esityksen vaikutukset	9
5 Lausuntopalaute.....	10
6 Lisäpöytäkirjan määräykset ja niiden suhde Suomen lainsäädäntöön	10
7 Rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen säännöskohtaiset perustelut	23
8 Voimaantulo	24
9 Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus	25
10 Toimeenpano ja seuranta	25
11 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys	26
11.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus.....	26
11.1.1 EU:n ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako	26
11.1.2 Lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset	28
11.2 Käsittelyjärjestys.....	29
LAKIEHDOTUKSET	30
Laki terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen lisäpöytäkirjasta	30
Laki rikoslain 34 a luvun 1 ja 4 b §:n muuttamisesta.....	31
SOPIMUSTEKSTI	33
RINNAKKAISTEKSTI.....	41
Laki rikoslain 34 a luvun 1 ja 4 b §:n muuttamisesta.....	41

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Lisäpöytäkirja

Terrorismin ennaltaehkäisyä koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus (CETS 196), jäljempänä "yleissopimus", tuli kansainvälisesti voimaan 1.6.2007. Yleissopimuksen on ratifioinut 43 valtiota sekä Euroopan unioni (EU). Suomen osalta yleissopimus tuli voimaan 1.5.2008 (SopS 48 ja 49/2008). Yleissopimuksen tarkoituksena on toteuttaa tehokkaita toimenpiteitä terrorismin ehkäisemiseksi noudattaen samalla oikeusvaltioperiaatetta, demokraattisia arvoja, ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.

Tarve päivittää yleissopimusta nousi esille erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien (YK) turvallisuusneuvoston hyväksyttyä 24.9.2014 päätöslauselman 2178 (2014) terrorismiin syyllistyvistä vierastaistelijoista (jäljempänä "YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2178" tai "pätöslauselma"). Päätöslauselman tarkoituksena on siinä mainituin toimenpitein torjua ulkomaille terrorismirikosten tekemistä varten tai niiden tekemistä edistävässä tarkoituksessa lähtevien henkilöiden ("foreign terrorist fighters") muodostamaa uhkaa. Päätöslauselman johdanto-osassa heidät määritellään henkilöiksi, jotka matkustavat muuhun valtioon kuin asuin- tai kansalaisuusvaltioon tarkoituksessa tehdä, suunnitella tai valmistella terrorismirikoksia tai osallistua niiden tekemiseen taikka antaa tai vastaanottaa terroristista koulutusta. Johdanto-osan mukaan tällaiset taistelijat vaikeuttavat konflikteja ja saattavat myös muodostaa vakavan uhan lähtö-, kauttakulku- ja päämäärävaltioille sekä aseellisten konfliktien lähivaltioille. Päätöslauselma sisältää muun muassa velvoitteen kriminalisoida matkustaminen terrorismia varten ja sen rahoittaminen sekä muu helpottaminen.

Lisäpöytäkirja sisältää myös muita kuin päätöslauselmaan kiinteästi liittyviä matkustamista terrorismia varten koskevia kriminalisointivelvoitteita. Sopimuspuolten tulee säätää rangaistaviksi myös osallistuminen yhteenliittymään tai ryhmään terrorismia varten sekä koulutuksen saaminen terrorismiin.

Rikoslainsäädäntö

Oikeusministeriö julkaisi 22.5.2015 arviomuistion terrorismirikosten uusien kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaikutuksista rikoslainsäädäntöön (jäljempänä "arviomuistio"). Arviomuistio koski lisäpöytäkirjan lisäksi YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa 2178.

Arviomuistiossa katsottiin, että terrorismirikoksia koskevaan rikoslain (39/1889) 34 a lukuun tulisi lisäpöytäkirjaan ja päätöslauselmaan sisältyvien velvoitteiden täyttämiseksi lisätä matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten koskeva rangaistussäännös. Rangaistavaa olisi se, että Suomen kansalainen matkustaa mistä tahansa maasta tai henkilö matkustaa Suomesta sellaiseen valtioon, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu tehdäkseen siellä muun, kyseisessä luvussa rangaistavaksi säädetyn terrorismirikoksen. Myös yritys olisi rangaistava.

Lisäksi arviomuistiossa katsottiin, että kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevan rangaistussäännöksen (rikoslain 34 a luvun 4 b §) soveltamisalaa tulisi laajentaa siten, että koulutuksen tarkoituksena olevien rikosten piiri kattaisi kaikki rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä

rangaistaviksi säädetty terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset ja myös luvun 2 §:ssä rangaistavaksi säädetyn terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun. Edelleen arviomuistiossa katsottiin, että terrorismin rahoittamista koskevaa rikoslain 34 a luvun 5 §:n sääntelyä olisi laajennettava kattamaan myös arviomuistiossa rangaistavaksi ehdotetun terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen rahoittaminen.

Toisaalta arviomuistiossa katsottiin, että terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämistä ei tarvinnut säätää erikseen rangaistavaksi. Lisäpöytäkirjan ja päätöslauselman velvoitteet tulivat siltä osin täytetyiksi rikoslain 5 luvun 6 §:ssä säädetyllä avunannon rangaistavuudella.

Arviomuistion lausuntokierroksen jälkeen pelkästään päätöslauselmaan perustuen rikoslakia muutettiin ja täydennettiin vuonna 2016. Tuolloin luvun uudessa 5 b §:ssä säädettiin rangaistavaksi matkustaminen terrorismirikoksen eli jonkun muun luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen tekemistä varten. Rikoslain 34 a luvun 5 §:n 2 momenttia muutettiin niin, että terrorismin rahoittamisena tuli rangaistavaksi terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen rahoittaminen. Terrorismia varten tapahtuvan matkustamisen helpottamista ei säädetty erikseen rangaistavaksi.

Matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevia säännöksiä muutettiin ja täydennettiin pantaessa vuonna 2018 täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2017/541 terrorismin torjumisesta sekä neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta sekä neuvoston päätöksen 2005/671/YOS muuttamisesta (jäljempänä ”direktiivi”). Rikoslain 34 a luvun 5 b §:n 1 momenttia muutettiin niin, että rangaistavaksi tuli kaikki matkustaminen toiseen valtioon terrorismirikoksen tekemistä varten, siis myös tällainen matkustaminen matkustajan asuin- ja kansalaisuusvaltioon. Näin ollen rangaistavuus laajeni kattamaan myös terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa Suomeen palaavat tai tänne muuten matkustavat henkilöt. Rangaistavaksi tuli matkustaminen myös rikoslain 34 a luvun uudessa 1 a §:ssä rangaistavaksi säädetyn terroristisessa tarkoituksessa tehtyä radiologista asetta koskevan rikoksen tekemiseksi. Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä säädettiin rikoslain 34 a luvun uudessa 5 c §:ssä erikseen rangaistavaksi terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen.

Kun terrorismin rahoittamista koskevia säännöksiä muutettiin vuonna 2021, matkustamista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevat säännökset siirrettiin rikoslain 34 a luvun 5 c §:ään ja sellaisen matkustamisen edistämistä koskevat säännökset siirrettiin mainitun luvun 5 d §:ään. Rangaistavaksi tuli matkustaminen myös rikoslain 34 a luvun 5 a §:ssä tuolloin rangaistavaksi säädetyn terroristin rahoittamisen tekemiseksi. Vuoden 2022 alussa voimaan tulleilla lainsäädäntömuutoksilla kysymyksessä olevan matkustamisen rangaistavuus laajennettiin vielä kattamaan matkustaminen rikoslain 34 a luvun uudessa 5 e §:ssä rangaistavaksi säädetyn terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen tekemiseksi.

Lisäpöytäkirja velvoittaa säätämään rangaistaviksi myös osallistumisen yhteenliittymään tai ryhmään terrorismia varten sekä koulutuksen saamisen terrorismiin. Näistä teoista edelliseen liittyy erityisesti rikoslain 34 a luvun 4 §:ssä rangaistavaksi säädetty terroristiryhmän toimintaan osallistuminen. Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädetään rangaistavaksi rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä. Näitä pykäläiä muutettiin direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä kattamaan uusia terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia. Lisäksi rangaistavaksi tuli kouluttautuminen rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä rangaistavaksi säädettyä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua varten. Vuoden 2022 alussa terroristiryhmän toimintaan osallistumisen rangaistavuus laajeni olennaisesti, kun rangaistavaksi tuli yleisesti se, että henkilö hoi-
taa terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää.

1.2 Valmistelu

Lisäpöytäkirjan valmistelu

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178 sisältämien kriminalisointivelvoitteiden täytäntöönpanemiseksi ja yleissopimuksen muiden päivitystarpeiden selvittämiseksi Euroopan neuvoston ministerikomitea perusti 21.1.2015 terrorismiin syyllistyviä vierastaistelijoita ja tähän liittyviä kysymyksiä käsittelevän alakomitean (Committee on Foreign Terrorist Fighters and Related Issues, "COD-CTE"). Uusi komitea sai tehtäväksi laatia silloisen terrorismiasiantuntijoiden komitean ("Codexter", vuodesta 2018 Euroopan neuvoston terrorismintorjunnan komitea, Council of Europe Counter-Terrorism Committee, CDCT) alaisuudessa lisäpöytäkirjan terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (jäljempänä "lisäpöytäkirja").

Neuvottelut yleissopimuksen täydentämiseksi lisäpöytäkirjalla käynnistyivät Strasbourgissa 23.–26.2.2015. Helmi-maaliskuussa 2015 pidettiin kolme neuvottelukierrosta Euroopan neuvoston COD-CTE –alakomiteassa, minkä jälkeen seurasi Codexterin kokous huhtikuun alussa (8.–10.4.2015).

EU:n jäsenvaltiot osallistuivat lisäpöytäkirjan neuvotteluihin niiden alusta alkaen. Suomi osallistui kaikkiin neuvottelukokouksiin. Lisäksi Euroopan unionin neuvosto valtuutti 1.4.2015 komission neuvottelemaan lisäpöytäkirjaa unionin puolesta jäsenvaltioiden rinnalla.

Neuvottelut etenivät ripeästi. Runsaasti keskustelua herätti lisäpöytäkirjan 2 artiklan alkuperäisessä luonnoksessa ollut värväytymisrikos, joka ei kuitenkaan saanut tukea, vaan muuttui Suomenkin tavoitteiden mukaisesti osallistumiskriminalisoinniksi. Keskustelua herättivät myös kysymys itseopiskelun asemasta ja 7 artiklassa tarkoitetut yhteyspisteet.

Merkittävä keskustelunaihe oli lisäksi 4 artiklan sisältämä matkustamiskriminalisointi, joka perustuu päätöslauselmassa asetettuun kriminalisointivelvoitteeseen. Velvoitetta voidaan pitää varsin pitkälle ulottuvana sen pitäessä sisällään myös tavoiteltavaan terrorismirikokseen nähden varhaisia tapahtumia.

Neuvottelut saatiin päätökseen 10.4.2015. Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous antoi oman lausuntonsa lisäpöytäkirjaluonnoksesta 23.4.2015. Lisäpöytäkirja hyväksyttiin Euroopan neuvoston jäsenmaiden ulkoministerikokouksessa Brysselissä 19.5.2015. Samanaikaisesti otettiin tiedoksi lisäpöytäkirjaneuvotteluissa valmisteltu selitysmuistio (Explanatory Report to the Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism). Selitysmuistio ei tarjoa lisäpöytäkirjan määräävää tulkintaa, mutta se voi helpottaa lisäpöytäkirjan määräysten soveltamista.

Terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen lisäpöytäkirja (CETS 217) avattiin allekirjoituksille 22.10.2015 Riassa, Latviassa. Lisäpöytäkirja tuli kansainvälisesti voimaan 1.7.2017.

Lisäpöytäkirjaa koskevat valmistelut EU:ssa

Komissio antoi kesäkuussa 2015 ehdotuksen neuvoston päätökseksi lisäpöytäkirjan allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta (COM(2015) 291 final). Koska sitoutuminen lisäpöytäkirjaan edellyttää pääsopimuksen eli yleissopimuksen sopimuspuolena olemista eikä EU vielä

tuolloin ollut yleissopimuksen sopimuspuoli, komissio antoi samanaikaisesti päätösehdotuksen yleissopimuksen allekirjoittamisesta EU:n puolesta (COM(2015) 292 final).

Neuvoston päätös (EU) 2015/1913 terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ETS 196) allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta sekä neuvoston päätös (EU) 2015/1914 terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ETS 196) lisäpöytäkirjan allekirjoittamisesta Euroopan unionin puolesta tehtiin 18.9.2015.

Lisäpöytäkirjan käsittelyn yhteydessä EU:ssa käytiin keskusteluja toimivallanjaosta EU:n ja jäsenvaltioiden välillä. Komissio katsoi, että lisäpöytäkirja kuuluisi kokonaisuudessaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Jäsenvaltioiden keskuudessa vallitsi sitä vastoin vahva käsitys siitä, että lisäpöytäkirja kuuluisi EU:n ja jäsenvaltioiden kesken jaettuun toimivaltaan. Suomi arvioi tällöin omalta osaltaan, että komission kannalle oli olemassa perusteita, mutta Suomi ei pitänyt tarpeellisenä asettua jäsenvaltioiden enemmistöä vastaan, koska kyseessä oli kuitenkin tulkinnanvarainen asia. Neuvoston päädyttyä siihen, että lisäpöytäkirja sisältää sekä unionin että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä, neuvoston päätökseen lisäpöytäkirjan allekirjoittamisesta unionin puolesta kirjattiin jäsenvaltioiden säilyttävän toimivaltansa niiltä osin kuin pöytäkirja ei vaikuta yhteisiin sääntöihin tai muuta niiden soveltamisalaa.

EU:n toimivaltakysymyksen aiheuttamien jännitteiden takia osa EU-jäsenvaltioista, Suomi mukaan lukien, ei allekirjoittanut lisäpöytäkirjaa vielä Riassa, kun se avattiin allekirjoitettavaksi. Koska komissio ei ollut nostanut kumoamiskannetta EU:n neuvoston allekirjoituspäätöksestä eikä rikkomuskannetta niitä jäsenvaltioita vastaan, jotka olivat allekirjoittaneet lisäpöytäkirjan heti sen auettua allekirjoitettavaksi, myös Suomi päätyi allekirjoittamaan lisäpöytäkirjan 18.5.2016.

Toimivaltakysymyksiin liittyi epävarmuuksia vielä senkin jälkeen, kun useampi EU:n jäsenvaltio oli allekirjoittanut lisäpöytäkirjan. Lisäpöytäkirjalla oli yhteys EU-säädöksiin, erityisesti neuvoston puitepäätöksiin terrorismin torjumisesta (2002/475/YOS, 2008/919/YOS). Loppuvuodesta 2015 unionissa käynnistyi terrorismirikoksia koskevan sääntelyn uudistaminen, minkä seurauksena 15.3.2017 hyväksyttiin puitepäätöksen korvaava direktiivi. Useat jäsenvaltiot, Suomi mukaan luettuna, jäivät odottamaan direktiivin hyväksymistä ja täytäntöönpanoa ennen etenemistä lisäpöytäkirjan kansalliseen hyväksymiseen. Toimivallanjakoa ja Suomen mahdollisuutta sitoutua lisäpöytäkirjaan käsitellään tarkemmin jäljempänä jaksossa 11.1.1.

Kansallinen valmistautuminen lisäpöytäkirjaneuvotteluihin ja Suomen kannat neuvotteluissa

Lisäpöytäkirjan neuvotteluihin Euroopan neuvostossa osallistui ulkoministeriö yhdessä oikeusministeriön kanssa. Lisäpöytäkirjaluonnosta käsiteltiin kolmessa eri hallinnonalojen yhteisessä valmistelukokouksessa. Ennen jokaista neuvottelukierrosta pidettiin oma valmistelukokous. Toisen neuvottelukierroksen jälkeen saatiin julkinen versio lisäpöytäkirjaluonnoksesta, minkä seurauksena kolmanteen kokoukseen kutsuttiin myös kansalaisyhteiskunnan edustajia ja Suomen kansallinen ihmisoikeusinstituutti (Ihmisoikeuskeskus). Kolmannen neuvottelukierroksen jälkeen saatiin julkinen luonnos myös lisäpöytäkirjaan liittyvästä selitysmuistiosta. Suomi edisti koko neuvotteluprosessin ajan mahdollisimman avointa ja osallistavaa käsittelyä.

Eduskunnalle annettiin neuvotteluvaltuutuksesta ja sopimusneuvotteluista tietoja 31.3.2015 päivätyllä E-kirjeellä (E 173/2014 vp) sekä 20.8.2015 annetulla U-kirjelmällä (U 6/2015 vp).

Neuvotteluissa Suomi edisti mahdollisimman selkeitä kirjauksia ennakoitavan ja täsmällisen sääntelyn toteuttamiseksi. Suomi korosti vahvasti mm. laillisuusperiaatteen kunnioittamisen

merkitystä pöytäkirjan sisältämiin kriminalisointeihin liittyen. Suomi edisti myös muilla tavoin ihmisoikeuksien kunnioittamiseen liittyviä kirjauksia korostaen ihmisoikeustoimijoilta saatujen kommenttien merkitystä.

Suomi korosti koko neuvottelujen ajan, että 2 artiklan osallistumiskriminalisoinnin tulee edellyttää aktiivista ja konkreettisesti ilmenevää osallistumista. Tämä tavoite toteutui.

Lisäpöytäkirjan 3 artikla koskee kouluttautumista terrorismiin. Suomi edellytti, että koulutuksen antaminen on kytkettävä koulutuksen ottamiseen niin, että pelkkä itseopiskelu ei kuulu kriminalisointivelvoitteen piiriin. Tämä tavoite toteutui. Suomen kannassa otettiin huomioon lakivaliokunnan terrorismirikoksia koskevan lainsäädännön muuttamisen yhteydessä ilmaisema kanta, jonka mukaan kouluttautumisen rangaistavuuden laajentaminen koskemaan itseopiskelua aiheuttaisi erittäin suuria rajanveto-ongelmia suhteessa informaation vastaanottamisen oikeuteen (LaVM 11/2014 vp).

Lisäpöytäkirjan 4–6 artikla koskevat matkustamista terroristisessa tarkoituksessa ja eräitä niihin liittyviä tekoja (sellaisen matkustamisen rahoittaminen ja edistäminen). Suomi korosti koko neuvottelujen ajan, että artikloiden tulee mahdollisimman pitkälle vastata päätöslauselman operatiivisen osan 6 kappaleen kriminalisointivelvoitteita. Suomen tavoin suurin osa delegaatioista piti parhaana ratkaisuna päätöslauselman ja lisäpöytäkirjan 4–6 artiklan perusmuotoilujen mahdollisimman suurta yhdenmukaisuutta. Artiklat vastaavat hyvin tätä tavoitetta.

Tasavallan presidentti myönsi valtuudet lisäpöytäkirjan allekirjoittamiseksi 29.4.2016 ja Suomi allekirjoitti lisäpöytäkirjan 18.5.2016.

2 Lisäpöytäkirjan tavoitteet

Lisäpöytäkirjan tarkoituksena on edistää YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2178 sisältyvien velvoitteiden nopeaa, koordinoitua ja tuloksellista täytäntöönpanoa. Lisäpöytäkirjan 1 artikla sisältää määräyksen sopimuksen tarkoituksesta ja sen mukaan pöytäkirjan tarkoituksena on täydentää Varsovassa 16 päivänä toukokuuta 2005 allekirjoitettavaksi avatun terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimusta määräyksillä pöytäkirjan 2–6 artiklassa kuvattujen tekojen säättämisestä rangaistavaksi. Pöytäkirjan sopimuspuolet velvoitetaan kriminalisoimaan tietyt terrorismiin johtavat toimet sekä tehostamaan tietojenvaihtoa. Keskeistä on pyrkimys terroristisen toiminnan ennalta ehkäisemiseen sekä tehokkaampaan ja nopeampaan yhteistyöhön pyrittäessä estämään mahdollisimman varhaisessa vaiheessa valmistautuminen terrorismiin johtaviin toimiin.

3 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen Riassa 22 päivänä lokakuuta 2015 tehdyn lisäpöytäkirjan. Esitys sisältää myös ehdotuksen niin sanotuksi blankettilaiksi, jolla saatetaan voimaan kyseisen lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.

Lisäksi rikoslain 34 a luvun terrorismirikoksia koskeviin säännöksiin ehdotetaan eräitä muutoksia. Lisäpöytäkirjan 3 artiklaan liittyvistä syistä terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen rangaistavuus laajennettaisiin rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä kattamaan myös kouluttautuminen rangaistusasteikon perusteella lievimpiä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia eli mainitun luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisia rikoksia varten. Lisäksi tässä

yhteydessä korjattaisiin yleissopimukseen liittymisen yhteydessä kyseiseen kohtaan kirjattu virheellinen säännösviittaus, joka koskee myös lisäpöytäkirjaa. Kohdassa viitataan rikoslain 24 luvun 4 §:n 2 momenttiin, vaikka viittauksen pitäisi kohdistua kyseisen pykälän 2 kohtaan.

4 Esityksen vaikutukset

Lisäpöytäkirjan kansallisella hyväksymisellä ja voimaansaattamisella sitoudutaan kansainvälisiin velvoitteisiin, joilla edistetään YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178 velvoitteiden täytäntöönpanoa. Lisäpöytäkirjassa velvoitetaan päätöslauselmaan perustuen säätämään rangaistaviksi matkustaminen ulkomaille terrorismia varten sekä sellaisen matkustamisen rahoittaminen ja sen järjestäminen ja muu helpottaminen. Päätöslauselmaan liittyvien kriminalisointivelvoitteiden lisäksi lisäpöytäkirja edellyttää, että rangaistaviksi säädetään osallistuminen yhteenliittymään tai ryhmään terrorismia varten ja koulutuksen vastaanottaminen terrorismiin. Lisäksi lisäpöytäkirjassa on sopimuspuolten välistä tietojenvaihtoa koskeva artikla.

Lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan edellä mainittujen tekojen säätämisellä rangaistavaksi tehostetaan sopimuspuolten pyrkimyksiä ehkäistä ennalta terrorismia ja sen kielteisiä vaikutuksia mahdollisuuksiin nauttia täysimittaisesti ihmisoikeuksia, erityisesti oikeutta elämään. Näitä pyrkimyksiä on tarkoitus tehostaa sekä valtionsisäisesti että kansainvälisessä yhteistyössä.

Lisäpöytäkirjan velvoitteet liittyvät terrorismirikosten (kansallisessa lainsäädännössä rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä tarkoitetut terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset) tekemistä edistävien rikosten rangaistavuuden alan laajentamiseen. Pöytäkirjalla voidaan osaltaan estää terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä. Tällaiset rikokset ovat erityisesti ihmisten henkeen ja terveyteen kohdistuessaan vakavia koko yhteiskuntaan vaikutuksensa ulottavia rikoksia.

Lisäpöytäkirjan velvoitteiden tosiasialliset vaikutukset riippuvat siitä, missä määrin sopimuspuolen kansallinen lainsäädäntö jo vastaa velvoitteita. Rikoslainsäädäntöön liittyen YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178 täytäntöönpanon edistämiseen liittyviä vaikutuksia ei synny, koska päätöslauselman edellyttämät muutokset lainsäädäntöön on toteutettu jo vuonna 2016. Muilta osin lisäpöytäkirjan hyväksyminen edellyttää niin vähäistä lainsäädäntömuutosta koskien kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten, että lisäpöytäkirjan rikosoikeudellisten velvoitteiden itsenäisiä vaikutuksia voidaan pitää erittäin vähäisinä.

Kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevan rikoslain 34 a luvun 4 b §:n vähäisen muuttamisen vaikutuksia arvioitaessa on otettava huomioon se, että jo nyt rangaistaviksi säädettyjä terrorismirikoksia koskevia asioita on toistaiseksi käsitelty Suomessa hyvin vähän rikosprosessissa. Oletettavaa on sitäkin taustaa vasten, että muutoksen piiriin kuuluvia asioita ei juurikaan tule rikosprosessissa käsiteltäviksi ja että lainsäädäntömuutoksesta ei ole suoraan ja perustellusti johdettavissa viranomaisten resurssivaikutuksia tai tietynsuuruaisia taloudellisia vaikutuksia, joista aiheutuvia lisäkustannuksia ei katettaisi julkisen talouden suunnitelman mukaisten kehyspäästösten ja valtion talousarviossa muutoin osoitettavien määrärahojen puitteissa.

Euroopan neuvoston ministerikomitean 18.5.2016 tekemän päätöksen perusteella lisäpöytäkirjan 7 artiklan mukainen vierastaistelijoita koskevan verkoston kansallinen yhteyspiste on tullut nimetä nopeutetussa tahdissa jo ennen pöytäkirjaan sitoutumista. Suomen osalta yhteystahoksi on nimetty keskusrikospoliisin viestiliikennekeskus, jolla on jo ennestään ollut artiklassa edellytetty ympärivuorokautinen päivystys ja joka toimii samalla Schengenin tietojärjestelmän kansallisena ylläpitäjänä (ns. SIRENE-toimisto). Artiklan mukaisella nimeämisellä ei tästä syystä olisi juuri hallinnollisia vaikutuksia.

Voidaan arvioida, että tiedonvaihto lisääntyisi niiden Euroopan neuvoston maiden ja lisäpöytäkirjan allekirjoittajien kanssa, jotka eivät kuulu Schengen-alueeseen ja tee kuulutuksia Schengenin tietojärjestelmään. Entistä kattavampi tiedonvaihto tehostaa rikostorjuntaa. Uusia viranomaisia ei ehdoteta perustettaviksi. Viranomaisten keskinäisiin suhteisiin esityksen ehdotuksilla ei ole myöskään vaikutuksia. Tämä koskee sekä viranomaisten keskinäisiä tehtäviä kuin niiden toimivaltasuhteitakin. Sama koskee viranomaisten menettelytapoja.

5 Lausuntopalaute

Luonnos hallituksen esitykseksi on ollut lausuntokierroksella 26.9.–7.11.2022 Lausuntopalvelu.fi -palvelussa. Lausuntoja pyydettiin oikeusministeriöltä, poliisihallitukselta, puolustusministeriöltä, sisäministeriöltä, valtioneuvoston kanslialta ja valtiovarainministeriöltä. Lausuntoja annettiin yhteensä viisi kappaletta. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, sisäministeriö, puolustusministeriö, poliisihallitus ja Amnesty International Suomen osasto. Lausuntopyyntö ja lausunnot ovat saatavilla osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella UM002:00/2021.

Oikeusministeriö, puolustusministeriö, poliisihallitus ja sisäministeriö pitivät lisäpöytäkirjan hyväksymistä ja voimaansaattamista sekä ehdotettuja rikoslain muutoksia yleisesti ottaen tarpeellisina. Sisäministeriön lausunnossa kannustetaan myös yleisesti tarkastelemaan terrorismin torjunnan kehittämistä kokonaisvaltaisemmin, eikä yksinomaan tai pääasiassa rikoslain aineellisten säännösten pistemäisinä tarkistuksina.

Amnesty International Suomen osasto on lausunnossaan todennut jäävän verraten epäselväksi, sisältyykö kouluttautumisen kriminalisoinnin laajentamiseen kansallista harkintavaltaa vai velvoittavako yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjan artikkelit nimenomaisesti laajentamiseen. Harkintavaltaa koskeva kysymys liittyy lausunnon mukaan myös tarpeeseen perustella kriminalisointia laajemmin. Lisäksi lausunnossa on katsottu, että esityksessä tulisi kuvata kattavammin myös uusien kriminalisointien suhdetta päärikokseen. Lisäksi Amnesty International Suomen osasto on huomauttanut, että vaikutusarviointeja käsittelevässä jaksossa ei ole tehty erikseen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia.

Amnesty International Suomen osaston lausunnon perusteella hallituksen esityksen luonnoksen perusteluita on täydennetty ja tarkennettu siinä määrin kuin se on tarpeellista ottaen huomioon se, että kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten on jo säädetty rangaistavaksi rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä ja että nyt on kysymys vain pykälän soveltamisalan laajentamisesta eräisiin terroristisessa tarkoituksessa tehtyihin rikoksiin. Kouluttautumisrikoksen tunnusmerkistöön liittyviä seikkoja, mukaan lukien kouluttautumisen tekotavat, ja kouluttautumisen rangaistavaksi säättämisen edellytyksiä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta on käsitelty perusteellisesti kouluttautumisen rangaistavaksi säättämisen ja aikaisemman soveltamisalan laajentamisen (itse kouluttautuminen) yhteydessä.

6 Lisäpöytäkirjan määräykset ja niiden suhde Suomen lainsäädäntöön

1 artikla. Lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan sen tarkoituksena on täydentää yleissopimuksen määräyksiä siltä osin kuin ne koskevat lisäpöytäkirjan 2–6 artiklassa kuvattujen tekojen rangaistavaksi säättämistä. Tarkoituksena on siten edistää sopimuspuolten pyrkimyksiä ehkäistä terrorismia ja sen kielteisiä vaikutuksia mahdollisuuksiin nauttia ihmisoikeuksia, erityisesti oikeutta elämään. Tähän pyritään sekä kansallisin toimenpitein että kansainvälisen yhteistyön avulla ottaen asianmukaisesti huomioon sopimuspuolten välillä olemassa olevat ja sovellettavat monen- ja kahdenväliset valtiosopimukset.

2 artikla. Lisäpöytäkirjan 2 artikla koskee osallistumista yhteenliittymään tai ryhmään terrorismia varten. Artiklan 1 kappaleen mukaan osallistumisen tarkoituksena tulee olla yhden tai useamman terrorismirikoksen tekeminen kyseisessä yhteenliittymässä tai ryhmässä tai tällaisten rikosten tekemisen edistäminen. Artiklan 2 kappaleen mukaan sopimuspuolten tulee ryhtyä toimenpiteisiin säätääkseen 1 kappaleessa tarkoitettu osallistuminen rangaistavaksi, kun kyse on oikeudenvastaisesta ja tahallisesta teosta.

Lisäpöytäkirjan artikloja ei käsitellä laajasti pöytäkirjan selitysmuistiossa. Tämä koskee myös 2 artiklaa. Muistion kappaleen 33 perusteella rangaistavaksi ei tarvitse säätää passiivista terroristisen yhteenliittymän tai ryhmän jäsenyyttä. Selitysmuistiossa ei ole yhteenliittymän tai ryhmän toimintaan osallistumisen tarkempaa luonnehdintaa. Muistion kappaleessa 35 kylläkin todetaan, että osallistuminen voi olla seurausta tietoteknologian kautta syntyneistä kontakteista. Mitä tulee terroristisen yhteenliittymän tai ryhmän määritelmään, selitysmuistion kappaleessa 37 painotetaan sitä, että ei ole olemassa näitä koskevaa kansainvälisesti sitovaa määritelmää. Saman kappaleen mukaan sopimuspuoli voi tulkita ilmaisua ”yhteenliittymä tai ryhmä” esimerkiksi niin, että se tarkoittaa lailla kiellettyjä organisaatioita.

Artiklan kriminalisointivelvoite koskee ryhmien lisäksi yhteenliittymiä. Rikoslain 34 a luvun säännökset tuntevat näistä vain ryhmän. Terroristiryhmän määritelmä on luvun 6 §:n 2 momentissa. Mainitun säännöksen mukaan terroristiryhmällä tarkoitetaan vähintään kolmen henkilön muodostamaa tietyn ajan koossa pysyvää rakenteeltaan jäsentynyttä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen 1 tai 1 a §:ssä tarkoitettuja rikoksia. Viitatuissa pykälissä säädetään rangaistaviksi terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset ja terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos.

Direktiivillä korvattuun terrorismirikoksia koskevaan puitepäätökseen perustuva terroristiryhmän määritelmä soveltuu joustavasti terroristijärjestöjen alueellisiin tai pienempiinkin osiin ja soluihin sekä järjestöistä kokonaan erillisiin yksittäisiin ryhmiin (HE 89/2021 vp, s. 37). Kun artikla jättää yhteenliittymän ja ryhmän tulkinnan sopimuspuolille, rikoslain 34 a luvun 6 §:n 2 momentissa määritellyn terroristiryhmän voi katsoa tässä yhteydessä riittäväksi.

Lisäpöytäkirjassa ei määritellä terrorismirikosta (englanniksi ”terrorist offence”), jonka tekemiseen tai tekemisen edistämiseen pöytäkirjan tämän artiklan ja muiden artikloiden kriminalisointivelvoitteet liittyvät. Lisäpöytäkirjan tulkinnassa tulee kuitenkin 9 artiklan mukaisesti sovellettavaksi yleissopimuksen 1 artiklan 1 kappaleessa oleva terrorismirikoksen määritelmä, jonka mukaan mainitulla rikoksella tarkoitetaan kaikkia yleissopimuksen liitteessä lueteltujen sopimusten soveltamisalaan kuuluvia ja niiden määritelmien mukaisia rikoksia. Kyseisessä liitteessä mainitaan samat sopimukset ja pöytäkirjat kuin YK:n kansainvälisen terrorismin rahoituksen torjumisesta tehdyn yleissopimuksen (SopS 74/2002) liitteessä ja myös mainittu sopimus itse.

Perusteltua on katsoa, että terrorismirikoksella tarkoitetaan tässä yhteydessä rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä rangaistaviksi säädettyjä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia. Tätä johtopäätöstä tukee pykälässä mainittujen rikosten vertaileminen edellä todetuissa liitteissä mainittujen sopimusten ja pöytäkirjojen soveltamisalaan kuuluviin rikoksiin. Vertailua on tehty terrorismirikoksia koskevien rangaistussäännösten säätämisen ja muuttamisen yhteydessä Suomen liittyessä niihin yleissopimuksiin, joiden terrorismirikoksia koskevista liitteistä on kysymys (HE 43/2002 vp ja HE 81/2007 vp). Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä kyseistä rikoslain pykälää on vielä täydennetty, lisäksi tuolloin rikoslain 34 a luvun 1 a §:ssä säädettiin erikseen rangaistavaksi terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos.

Artiklan 1 kappaleessa kysymyksessä olevan osallistumisen tarkoituksena mainitaan yhden tai useamman terrorismirikoksen tekemisen lisäksi myös niiden tekemisen edistäminen (englanniksi ”contributing”). Tällainen teon tarkoitus koskee myös eräitä muita yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjan kriminalisointivelvoitteita. Siltä osin voi viitata yleissopimuksen 6 artiklan 1 kappaleeseen (värväys terrorismiin), 7 artiklan 1 kappaleeseen (koulutus terrorismiin) ja 9 artiklan 1 kappaleen c kohtaan (myötävaikuttaminen yhteisen päämäärän puolesta toimivan henkilöryhmän tekemään rikokseen) sekä lisäpöytäkirjan 3 artiklan 1 kappaleeseen (koulutuksen saaminen terrorismiin) ja 4 artiklan 1 kappaleeseen (matkustaminen ulkomaille terrorismia varten). Näitä kappaleita koskien ainoa edistämistä käsittelevä yleissopimuksen tai lisäpöytäkirjan selitysmuistion kohta on lisäpöytäkirjan selitysmuistion kappale 52. Siinä todetaan, että ”contribution” 4 artiklan 1 kappaleessa on tarkoitettu korvamaan YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 2178 kyseisen rikoksen kohdalla käytetyt ”planning” ja ”preparation”. Tästä toteamuksesta ei voi yhtä päätöslauselman kriminalisointivelvoitetta koskevana suoraan tehdä sellaista johtopäätöstä, että ”contributing” myös artiklan 1 kappaleessa ja 3 artiklan 1 kappaleessa tarkoittaisi nimenomaan terrorismirikoksen suunnittelua tai valmistelua. Tulkinta-arvoa selitysmuistion kappaleella kuitenkin on myös muiden kuin 4 artiklan 1 kappaleessa tarkoitettua matkustamista koskevan rikoksen kohdalla.

Sopimuspuolilla on laaja harkinnanvara sen suhteen, minkälaista artiklan 1 kappaleessa tarkoitettua yhteenliittymän tai ryhmän toimintaan osallistumista on pidettävä merkityksellisenä. Huomioon on otettava myös perustuslain 8 §:ssä tarkoitettu ja lisäpöytäkirjan selitysmuistion kappaleessa 74 mainittu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, jonka mukaan rikoslainsäädännön on oltava tarkkarajaista ja täsmällistä ja sen soveltamisen ennalta arvattavaa. Artiklan 1 kappaleessa osallistuminen on kuvattu yleisluonteisesti tavalla, joka ei ole laillisuusperiaate huomioon ottaen sellaisenaan siirrettävissä kansalliseen lainsäädäntöön.

Rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentissa säädetään rangaistavaksi terroristiryhmän toimintaan osallistuminen. Mainitusta rikoksesta tuomitaan säännöksen mukaan vähintään neljän kuukauden ja enintään kahdeksan vuoden vankeusrangaistukseen se, joka edistääkseen terroristiryhmän 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa taikka tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää sitä, 1) varustaa tai yrittää varustaa terroristiryhmää räjähteillä, aseilla, ampumatarvikkeilla tai niiden valmistamiseen tarkoitetuilla aineilla tai tarvikkeilla taikka muilla vaarallisilla esineillä tai aineilla, 2) hankkii tai yrittää hankkia taikka luovuttaa terroristiryhmälle toimitiloja tai muita sen tarvitsemia tiloja taikka kulkuvälineitä tai muita ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeitä välineitä, 3) hankkii tai yrittää hankkia tiedon, jonka tuleminen terroristiryhmän tietoon on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa maalle tai kansainväliselle järjestykselle, taikka välittää, luovuttaa tai ilmaisee terroristiryhmälle sellaisen tiedon, 4) hoitaa terroristiryhmän mainitun rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää tai 5) tekee 32 luvun 6 tai 7 §:ssä tarkoitettua rikoksen.

Rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin alun mukaisesti terroristiryhmän toimintaan osallistumisella siis edistetään mainitun luvun 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa. Viitatuissa pykälissä säädetään rangaistaviksi terroristisessa tarkoituksessa tehty rikokset, terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos ja terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu.

Rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin lopun mukaan tekijää ei tuomita terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta, jos teko on rikoslain 34 a luvun 1, 1 a tai 2 §:n mukaan rangaistava taikka siitä säädetään muualla laissa yhtä ankara tai ankarampi rangaistus. Jos sellainen rikos tehdään ja jos terroristiryhmän toimintaan osallistuneen henkilön teko on riittävän kiinteässä yhteydessä sellaiseen rikokseen, henkilö tuomitaan sellaisen rikoksen tekijänä tai sellaiseen ri-

kokseen osallisena. Erityisesti rikoslain 5 luvun 6 §:n mukaisen avunannon osalta on huomattava, että rangaistavaksi avunannoksi kelpaavat hyvin moninaiset toisen henkilön tekemää rikosta edistävät toimet.

Tuomitseminen terroristiryhmän toimintaan osallistumisesta ei edellytä sitä, että rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä rangaistavaksi säädetty terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos tehdään. Näin ollen täyttyä yleissopimuksen 8 artiklan mukainen, myös lisäpöytäkirjan 9 artiklan ja sen selitysmuistion kappaleen 82 perusteella pöytäkirjan kohdalla merkityksellinen vaatimus siitä, että terrorismirikoksen tekemistä edistävän rikoksen rangaistavuus ei saa edellyttää terrorismirikoksen tekemistä.

Arviomuistion mukaan rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentti vastaa artiklan mukaiseen kriminalisointivelvoitteeseen. Tätä näkemystä muistiossa perustellaan sillä, että rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentissa on terrorismirikoksia koskevan puitepäättöksen täytäntöönpanon yhteydessä kansallisen harkinnanvaran puitteissa, laillisuusperiaatteen mukaista rikoslainsäädännön tarkkarajaisuusvaatimusta noudattaen määritelty terroristiryhmän toiminnan edistämisen kannalta olennaiset aktiivisen osallistumisen muodot. Lisäksi arviomuistion arvioinnissa viitattiin artiklan 1 kappaleen yleisluonteisuuteen. Momentti on laajempi kuin artiklan 1 kappale siinä suhteessa, että terroristiryhmän toimintaan osallistumisella voidaan edistää myös rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä tarkoitetun terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua eikä vain 1 §:n mukaisen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä.

Arviomuistion laatimisen jälkeen rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momenttia on muutettu niin, että se vielä aikaisempaa paremmin täyttää yleisluonteisesti kirjoitetun artiklan vaatimukset (laki rikoslain 17 ja 34 a luvun muuttamisesta 1267/2021). Momentin 4 kohdan mukaan oli alun perin rangaistavaa terroristiryhmän tärkeiden taloudellisten asioiden hoitaminen ja ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeiden taloudellisten tai oikeudellisten neuvojen antaminen. Nyt muissa kohdissa tarkasti rajattujen edistämistekojen lisäksi 4 kohdan mukaan rangaistavaa on yleisesti se, että tekijä edistääkseen terroristiryhmän 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa taikka tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää sitä, hoitaa terroristiryhmän mainitun rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää. Yhtenä perusteena muutokselle esitettiin, että tyhjentävästi luetetuille terroristiryhmän toiminnan edistämistavoille rakentuvaa momenttia on mahdollista pitää EU-sääntelyn yleisesti kirjoitettua velvoitetta jonkin verran suppeampana (HE 89/2021 vp, s. 18). Saman näkökohdan voi katsoa koskevan myös osallistumistapojen osalta yleiseen muotoon kirjoitettua artiklan velvoitetta.

Tarkemmin rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuja olennaisia tehtäviä on kuvattu kohdan perusteluissa (HE 89/2021 vp, s. 36–39). Niihin kuuluvat esimerkiksi terroristiryhmän aseelliseen toimintaan osallistuminen, terroristiryhmän toimintavalmiudesta huolehtiminen, terroristiryhmän hallinnosta huolehtiminen, terroristiryhmän ruoka- ja vesihuollosta huolehtiminen, ideologinen tai uskonnollinen koulutus, jolla oikeutetaan terrorismirikosten tekemistä ja kannustetaan niiden tekemiseen, ja terroristiryhmän viestintäpalveluista ja tietoteknologiasta huolehtiminen. Tyhjentävästi tällaisia olennaisia tehtäviä ei voida kuvata senkään vuoksi, että terroristiryhmien toimintatavat ja niiden tekemiä terrorismirikoksia edistävät toimet voivat olla varsin monenlaisia ja ne voivat muuttua ajan kulumisen myötä.

Rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentti ei ole ainoa artiklan velvoitteen täyttämiseksi merkityksellinen lainkohta. Yhteenliittymän tai ryhmän toimintaan osallistuvan kohdalla saattaa olla kysymys rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä rangaistavaksi säädetystä terroristisesta tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelusta. Mainitun pykälän 1 kohdan mukaan sellaisesta valmistelurikoksesta tuomitaan esimerkiksi se, joka tehdäkseen 1 §:n 1 tai 2 momentissa tai 1 a §:ssä tarkoitetun rikoksen sopii toisen kanssa tai laatii suunnitelman sellaisen rikoksen tekemisestä. Tällöin voi

olla nimenomaan kysymys artiklan 1 kappaleessa tarkoitettusta osallistumisesta ryhmän toimintaan. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä myös terroristiryhmän toiminnassa saattavat lisäksi edistää muut rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädetty, mainittujen rikosten tekemistä edistävät valmistelutyypiset rikokset (esimerkiksi koulutuksen antaminen ja kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten, värväys terrorismirikoksen tekemiseen ja terrorismirikoksen rahoittaminen). Terroristiryhmän rahoittaminen on säädetty erikseen rangaistavaksi rikoslain 34 a luvun 5 b §:ssä. Näidenkään rikosten kohdalla rangaistavuuden edellytyksenä ei ole se, että edistettävä rikos eli terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos tehdään.

Yhteenliittymän tai ryhmän toiminta on myös saattanut edetä täytäntöönpanotoimiin ryhtymisen vuoksi jo niin pitkälle, että toimintaan ja sellaisiin toimiin osallistuvan kohdalla kysymys on rikoslain 34 a luvun 1 §:n 3 momentissa rangaistavaksi säädetystä terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen yrityksestä. Tällöin ei vielä olla siinä vaiheessa, että terrorismirikos olisi tosiasiallisesti tehty, mihin liittyy yleissopimuksen 8 artikla terrorismirikoksen täyttymisen merkityksellömydestä.

Myös yhteenliittymän tai ryhmän toiminnassa saattaa toteutua rikoslain 5 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetty avunantajan rikosoikeudellinen vastuu, joka voi koskea avunantoa terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen yritykseen ja avunantoa johonkin sellaiseen rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädettyyn rikokseen, jolla edistetään terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä ja jonka rangaistavuus ei edellytä terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä.

Artikla ei edellytä lainsäädäntömuutoksia.

3 artikla. Lisäpöytäkirjan 3 artikla koskee koulutuksen saamista terrorismiin. Artiklan mukaan pelkkä itseopiskelu ei kuulu kriminalisointivelvoitteen piiriin, vaan koulutusta tulee saada toiselta henkilöltä. Artikla koskee koulutuksen (mukaan lukien tietojen ja käytännön taitojen hankkiminen) vastaanottamista toiselta henkilöltä räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa ja käytössä, tai muiden erityisten menetelmien tai tekniikan käytössä, tarkoituksena tehdä terrorismirikos tai edistää terrorismirikoksen tekemistä. Rangaistavuuden edellytyksenä on teon oikeudenvastaisuus ja tahallisuus.

Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädetään rangaistavaksi rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä. Mainitun pykälän mukaan sakkoon tai enintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen tuomitaan se, joka tehdäkseen 1 §:n 1 momentin 2–8 kohdassa tai 2 momentissa taikka 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikoksen, kouluttautuu räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä, jollei teko ole 1, 1 a tai 2 §:n mukaan rangaistava.

Rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä rangaistavaksi säädetyn kouluttautumisrikoksen rangaistavuus ei edellytä kouluttautumisen tarkoituksena olevan terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä. Pykälän loppu tarkoittaa sitä, että koulutusta vastaanottanutta henkilöä ei erikseen tuomita kouluttautumisrikoksesta, jos hän tekee kouluttautumisen tarkoituksena olevan rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen.

Artiklan 1 kappaleen kouluttautumisrikoksen määritelmä on osittain rakennettu peilikuvaksi yleissopimuksen 7 artiklan 1 kappaleen koulutusta terrorismiin koskevan rikoksen määritelmästä. Rikoslain 34 a luvun 4 a § koulutuksen antamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten puolestaan perustuu sanamuodoltaan mainittuun yleissopimuksen kappaleeseen. Kun rikoslain

34 a luvun 4 b § kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten taas on sanamuodoltaan pitkälti koulutuksen antamista koskevan pykälän peilikuva, on kouluttautumista koskeva kansallinen säännös sanamuodoltaan joiltakin osin yhteneväinen 1 kappaleessa olevan kouluttautumisrikoksen määritelmän kanssa. Tämä koskee koulutuksen ottamistapoja eli kouluttautumista räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä.

Yleissopimuksen 7 artiklan 1 kappale ja tämän artiklan 1 kappale sekä rikoslain 34 a luvun 4 a ja 4 b § lähtevät yhteisesti myös siitä, että koulutuksen antamisen ja ottamisen tarkoituksena tulee olla terrorismirikoksen eli kansallisen lainsäädännön mukaisesti rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä rangaistavaksi säädetyn terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekeminen. Tätä on kuitenkin rajattu kouluttautumista koskevassa 4 b §:ssä niin, että kouluttautumisen tarkoituksena tulee olla 1 §:n 1 momentin kohdalla sen momentin 2–8 kohdassa tarkoitetun rikoksen tekeminen. Terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä rikoksista jäävät ulkopuolelle momentin 1 kohdassa mainitut laitton uhkaus, perätön vaarailmoitus, rikoslain 24 luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu törkeä julkisrauhan rikkominen ja rikoslain 44 luvun 10 §:ssä tarkoitettu ydinenergian käyttörikos. Kun kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädettiin rangaistavaksi kansallisen harkinnanvaran puitteissa, tähän ratkaisuun päädyttiin sillä perusteella, että luontevan mallin tarjosi terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua koskeva rikoslain 34 a luvun 2 § (HE 18/2014 vp, s. 15).

Yleissopimukseen liittymisen yhteydessä sen 1 artiklan 1 kappaleessa viitatussa liitteessä mainittuihin sopimuksiin perustuen rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohtaa täydennettiin lisäämällä siihen rikoslain 24 luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu törkeä julkisrauhan rikkominen ja rikoslain 44 luvun 10 §:ssä tarkoitettu ydinenergian käyttörikos. Kyseiseen liitteeseen perustuen yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjan terrorismirikoksen määritelmän kannalta merkityksellisiä ovat myös muut kohdassa mainitut rikokset eli laitton uhkaus ja perätön vaarailmoitus. Esimerkiksi liitteessä mainitun merenkulun turvallisuuteen kohdistuvien laittomien tekojen ehkäisemistä koskevan yleissopimuksen (SopS 11/1999) 3 artiklan 2 kappale velvoittaa uhkaustekojen säätämiseen rangaistavaksi. Terrorismirikoksia koskevia kansainvälisiä velvoitteita pantaessa täytäntöön uhkausrikosten kannalta merkityksellisenä on pidetty myös perätöntä vaarailmoitusta (esimerkiksi HE 30/2018 vp ja HE 232/2020 vp). Lisäpöytäkirjan 9 artiklan mukaisesti pöytäkirjassa noudatetaan samaa terrorismirikoksen määritelmää kuin yleissopimuksessakin. Yleissopimus ja lisäpöytäkirja velvoittavat säätämään rangaistavaksi koulutuksen antamisen ja vastaanottamisen samoja rikoksia eli kaikkia yleissopimuksen liitteen mukaisia terrorismirikoksia varten. Näin ollen lisäpöytäkirjan 3 artiklan voi katsoa edellyttävän rikoslain 34 a luvun 4 b §:n muuttamista niin, että rangaistavaksi tulee kouluttautuminen myös sen luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisten terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä varten.

Vaikka lisäpöytäkirjan voi katsoa edellyttävän rikoslain 34 a luvun 4 b §:n muuttamista todettulla tavalla ja näin ollen kansalliselle harkinnalle ei jää tilaa, on syytä korostaa sitä, että ehdotetulle muutokselle on löydettävissä muitakin perusteita. Kuten perustuslakivaliokunnan käytännöstä ilmenee, terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet. Toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 34/2021 vp, s. 2 ja siinä yhteydessä viitatus aikaisemmat lausunnot). Oikeasuhtaisuuteen liittyy se, että rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassakin rangaistaviksi säädetyt terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset ovat vakavia rikoksia, joista tuomitaan vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi.

Kouluttautumisrikoksen rangaistavuuden laajentamiseen liittyy myös eräitä muita näkökohtia. Kun yleissopimukseen liittymisen yhteydessä koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädettiin rangaistavaksi erillisenä rikoksena, rangaistavaksi säädettiin koulutuksen antaminen kaikkeen 1 §:ssä tarkoitettuun rikolliseen toimintaan eli siis myös kaikkiin pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuihin rikoksiin. Kouluttautumisrikoksen säätämisen yhteydessä merkityksellisenä pidettyä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua koskevaa pykälää on muutettu direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä niin, että se kattaa myös kaikkien rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen rikosten valmistelun. Johdonmukaisuusnäkökohdistakaan ei ole perusteltua, että rangaistavaa koulutusta voidaan rikoslain 34 a luvun 4 a §:n mukaan antaa 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen rikosten tekemistä varten mutta rangaistavaa koulutusta ei voida 4 b §:n mukaan saada kohdassa tarkoitettujen rikosten tekemiseen. Kaikilla kohdassa tarkoitetuilla rikoksilla voi myös olla tekota-
poja, joiden toteuttamiseen voidaan ottaa viimeksi mainitussa pykälässä tarkoitettua koulutusta.

Edellä todetun mukaisesti rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainitaan rikoslain 24 luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitettu törkeä julkisrauhan rikkominen. Yleissopimukseen liittymisen yhteydessä ehdotettiin koko 4 §:n ottamista viittauksen piiriin (HE 81/2007 vp). Eduskunnan lakivaliokunta kuitenkin katsoi, että viittaus oli aiheutta rajata vain pykälän 2 kohtaan (LaVM 9/2007 vp, s. 3/II). Valiokunnan mietinnön lakitekstiä koskeviin muutosehdotuksiin tuli kuitenkin viittaus 2 momenttiin, joka myös päättyi lopulliseen lakitekstiin. Koska kysymys on nimenomaan rikoslain 24 luvun 4 §:n 2 kohdasta eikä 2 momentista, virhe on varsinkin yleissopimukseen ja lisäpöytäkirjaan liittyvänä syytä korjata tässä yhteydessä.

Artiklan 1 kappaleessa mainitaan terrorismirikoksen tekemisen (englanniksi ”carrying out”) lisäksi sen tekemisen edistäminen (englanniksi ”contributing”). Vastaavalla tavalla koulutuksen tarkoitus on ilmaistu koulutuksen antamista koskevassa yleissopimuksen 7 artiklan 1 kappaleessa. Yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjan selitysmuistioissa ei käsitellä sitä, mitä edistämisenä tässä yhteydessä tarkoitetaan. Joka tapauksessa yleissopimuksen kappaleesta ja lisäpöytäkirjan kappaleesta ilmenee, että koulutuksen antamisen ja saamisen kriminalisoinnin ei tule koskea pelkästään rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä tarkoitettua terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä.

Yleissopimukseen liittymisen yhteydessä koulutuksen antamista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevassa rikoslain 34 a luvun 4 a §:ssä säädettiin rangaistavaksi 1 tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollisen toiminnan edistäminen koulutuksen antamisella. Viimeksi mainitussa pykälässä säädetään rangaistavaksi terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu, joka kattaa esimerkiksi terroristisessa tarkoituksessa tehtyä rikosta koskevan suunnitelman laatimisen. Tuossa yhteydessä yleissopimuksen ilmausta ”contributing” tulkittiin siis niin, että se kattaa terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun. Tukea nimenomaan rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä rangaistavaksi säädetyn terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun merkityksellisyydelle on saatavissa myös siitä, että mainittuun pykälään viitataan useissa rikoslain 34 a luvun säännöksissä 1 §:n ohella. Aikaisemmin todetun mukaisesti lisäpöytäkirjan selitysmuistiosta lisäksi ilmenee (kappale 52), että ainakin pöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleeseen liittyen ”contribution” kattaa suunnittelun (”planning”) ja valmistelun (”preparation”). Näin ollen edistämisen osalta riittävänä on pidettävä, että rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä viitataan sen luvun 2 §:ään.

Artiklan 1 kappaleessa olevan määritelmän mukaan terrorismirikoksiin liittyvää koulutusta vastaanotetaan toiselta henkilöltä. Lisäpöytäkirjan selitysmuistion kappaleen 40 mukaan itseopiskelu jää kriminalisointivelvoitteen ulkopuolelle, mutta sopimuspuolet voivat halutessaan säätää sen rangaistavaksi. Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä rikoslain 34 a luvun 4 b § muutettiin

kattamaan myös itseopiskelu. Tämä toteutettiin poistamalla pykälässä ollut viittaus kouluttautumiseen 4 a §:ssä tarkoitetulla tavalla. Näiltä osin kansallinen lainsäädäntö siis menee lisäpöytäkirjan velvoitteita pidemmälle.

Lisäpöytäkirjan selitysmuistion kappaleessa 41 todetaan, että osallistuminen muuten laillisiin toimintoihin, esimerkiksi kemian opiskelu yliopistossa, lentotuntien ottaminen tai sotilaskoulutuksen ottaminen valtiolta, voidaan katsoa laittomaksi terroristisen koulutuksen ottamiseksi, jos voidaan osoittaa, että koulutusta vastaanottavalla on vaadittu rikollinen tarkoitus käyttää koulutusta terrorismirikoksen tekemiseen. Näissä tapauksissa koulutusta antaa toinen henkilö, jolla ei kuitenkaan ole itsellään välttämättä tarkoitusta edistää terrorismirikoksen tekemistä ja joka ei ole tietoinen koulutusta saavan tarkoituksesta. Rikoslain 34 a luvun 4 b §:n muuttamiseen liittyvien perustelujen (HE 30/2018 vp, s. 102 ja 103) mukaan itsekouluttautumisen eräs erityistapa on se, että koulutusta sinällään saadaan toiselta henkilöltä, mutta kyseinen henkilö ei itse tiedä antavansa koulutusta terroristisiin tarkoituksiin. Perustelujen mukaan tällaista koulutusta terrorismirikoksen tekemiseen valmistautuva saattaa hankkia esimerkiksi asepalveluksessa ollessaan. Rangaistava kouluttautuminen voi siis olla osa laillisesti tapahtuvaa kouluttautumista, jos tekijän tarkoituksen perusteella on osoitettavissa, että kouluttautuminen samalla tapahtuu terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tai terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun tekemistä varten.

Artiklan 1 kappaleessa mainitaan erikseen, että ohjeiden vastaanottaminen sisältää tietojen tai käytännön taitojen vastaanottamisen (englanniksi ”including obtaining knowledge or practical skills”). Tällaista ilmausta ei ole rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä. Sitä ei myöskään käsitellä lisäpöytäkirjan selitysmuistiossa. Selvänä voidaan pitää sitä, että rikoslain 34 a luvun 4 b §:n mukaisessa kouluttautumisessa on kysymys tietojen tai käytännön taitojen hankkimisesta koulutuksen kautta, eikä ilmaisu siten aiheuta tarvetta tarkistaa lainsäädäntöä tältä osin.

Artiklan 1 kappale koskee räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksen tai käytön lisäksi muiden erityisten menetelmien tai tekniikoiden käyttöä. Kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevassa rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä käytetään menetelmien ja tekniikoiden osalta ilmaisua ”taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä”. Eduskunnan lakivaliokunta (LaVM 11/2014 vp, s. 3/II) päätyi merkitykseltään rinnastuvuuden lisäämiseen perustuslakivaliokunnan (PeVL 26/2014 vp, s. 3) huomautuksen johdosta. Tämä rangaistavuuden edellytys ilmeni jo pykälän perusteluista (HE 18/2014 vp, s. 26/II). Niiden mukaan edellytys tarkoittaa sitä, että kouluttautumisen menetelmien ja tekniikoiden käytössä tulee terroristisen teon toteuttamisen näkökulmasta merkitykseltään rinnastua kouluttautumiseen räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä. Esimerkkeinä hallituksen esityksessä mainitaan yleisen liikenteen tai ydinvoimalan ohjausjärjestelmiin puuttumisen mahdollistavien tietokonejärjestelmiä tai -ohjelmia koskevien tietoteknisten taitojen opettelu sekä terrori-iskussa käytettävän erityisen välineen käytön kuten lentokoneen ohjaamisen opettelu.

Ilmaisua ”muista erityisistä menetelmistä ja tekniikoista” käytetään myös koulutuksen antamista koskevassa yleissopimuksen 7 artiklan 1 kappaleessa. Sitä koskevassa yleissopimuksen selitysmuistion kappaleessa 115 todetaan, että kysymys on koulutuksen antamisesta koskien menetelmiä ja tekniikoita, jotka ovat sopivia käytettäväksi terroristisiin tarkoituksiin, sisältäen räjähteiden ja ampuma-aseiden sekä myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksen tai käytön. Lisäpöytäkirjan selitysmuistiossa ei käsitellä sitä, mitä tämän artiklan 1 kappaleeseen liittyen erityisillä menetelmillä tai tekniikoilla tarkoitetaan. Yleissopimuksen selitysmuistiolla on kuitenkin tässäkin yhteydessä samaa ilmaisua koskien lisäpöytäkirjan selitysmuistiota täyden-

tävä merkitys. Kyseisessä selitysmuistion kappaleessa todettu sopivuus käytettäväksi terroristisiin tarkoituksiin viittaa siihen, että myös tämän artiklan 1 kappaleessa mainitut ”erityiset menetelmät tai tekniikat” tarkoittavat ainakin olennaisesti samaa kuin ”muut näihin merkitykseltään rinnastuvat erityiset menetelmät tai tekniikat” kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevassa rikoslain säännöksessä. Selvänä voidaan pitää sitä, että kaikki mahdolliset erityiset menetelmät tai tekniikat eivät voi olla merkityksellisiä eivätkä voi soveltua terrorismirikosten tekemiseen. Vastaavalla tavalla ilmaisua ”muista erityisistä menetelmistä tai tekniikoista” on tulkittu direktiivin 8 artiklan täytäntöönpanossa. Lainsäädännön muuttamistarvetta ei näiltä osin ole.

4 artikla. Lisäpöytäkirjan 4 artikla velvoittaa sopimuspuolet kriminalisoimaan matkustamisen sopimusvaltion alueelta tai sen kansalaisen toimesta valtioon, joka ei ole matkustajan kansalaisuus- tai asuinvaltio, tarkoituksessa tehdä terrorismirikos taikka edistää sen tekemistä tai osallistua sen tekemiseen taikka antaa tai saada koulutusta terrorismiin. Tekoa rangaistavaksi säättäessään sopimusvaltio voi asettaa edellytyksiä perustuslaillisten periaatteidensa pohjalta. Artiklan 3 kappale velvoittaa päätöslauselmaan perustuen kriminalisoimaan myös tällaisen matkustamisen yrityksen. Tämä on lisäpöytäkirjan ainoa yritystä koskeva kriminalisointivelvoite.

Lisäpöytäkirjan tarkoituksena on edistää päätöslauselman operatiivisen osan 6 kappaleen kriminalisointivelvoitteiden täytäntöönpanoa eurooppalaisella tasolla. Sen vuoksi artiklan 1 kappale on 5 ja 6 artiklan 1 kappaleen tavoin mahdollisimman pitkälle muotoiltu operatiivisen osan kappaleen kohtien pohjalta. Eräiltä osin artikloiden sanamuodot kuitenkin poikkeavat operatiivisen osan kappaleen tekstistä. Tämä johtuu ensiksikin siitä, että lisäpöytäkirjan artikloiden kirjoitustavassa on otettava huomioon yleissopimuksen kattamat rangaistavat teot ja niitä koskeva sopimuksen kirjoitustapa. Eroja selittävät myös Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden erilaiset näkemykset, jotka oli lisäpöytäkirjan nopeasti tapahtuneissa neuvotteluissa sovittava yhteen.

Artiklan 1 kappaleen mukaan matkustamisen tarkoituksena tulee olla terrorismirikoksen tekeminen taikka sen edistäminen tai siihen osallistuminen (englanniksi ”participation”). Lisäksi kappaleessa mainitaan operatiivisen osan kappaleen tavoin terrorismia koskevan koulutuksen antaminen tai saaminen. Lisäpöytäkirjan selitysmuistion kappaleesta 52 ilmenee, että edistämisellä on tässä yhteydessä tarkoitus kattaa päätöslauselman operatiivisen osan 6 kappaleen a kohdassa mainitut suunnittelu ja valmistelu. Huomioon on kuitenkin otettava se, että yleissopimuksessa tai lisäpöytäkirjassa ei ole terrorismirikoksen suunnittelua tai valmistelua koskevia kriminalisointivelvoitteita eikä näin ollen tällaisten tekojen määritelmiä, joten sellaisten tekojen rangaaminen kuuluu joka tapauksessa sopimuspuolten kansallisen harkinnanvaran piiriin. Sama koskee myös osallistumista terrorismirikokseen, johon liittyen selitysmuistiossa ei ole mitään täsmennyksiä.

Rikoslain 34 a luvun 5 c §:n 1 momentin mukaan matkustamisesta terrorismirikoksen tekemistä varten tuomitaan sakkoon tai enintään kahden vuoden vankeusrangaistukseen se, joka matkustaa toiseen valtioon tehdäkseen siellä 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c, 5, 5 a, 5 b tai 5 e §:ssä tarkoitetun rikoksen, jollei teko ole jonkin mainitun pykälän mukaan rangaistava. Pykälän 2 momentin mukaan yritys on rangaistava.

Rikoslain 34 a 5 c §:n 1 momentin mukaan rangaistavaa on matkustaa toiseen valtioon tarkoituksessa tehdä mikä tahansa muu kyseisessä luvussa rangaistavaksi säädetty terrorismirikos lukuun ottamatta 5 d §:ssä rangaistavaksi säädettyä terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämistä. Rangaistavaa on siis matkustaa tarkoituksessa tehdä terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos, terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu, terroristiryhmän johtaminen,

terroristiryhmän toimintaan osallistuminen, koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten, kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten, värväys terrorismirikoksen tekemiseen, terrorismirikoksen rahoittaminen, terroristin rahoittaminen, terroristiryhmän rahoittaminen tai terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen.

Rikoslain 34 a luvun 5 c §:n 1 momentissa rangaistavaksi säädetyn rikoksen rangaistavuus ei edellytä matkustamisen tarkoituksena olevan terrorismirikoksen tekemistä. Momentin loppu tarkoittaa sitä, että terrorismirikoksen tekemistä varten matkustanutta henkilöä ei erikseen tuomita matkustamisrikoksesta, jos hän kohdevaltioon saavuttuaan tekee matkustamisen tarkoituksena olleen tai muun terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen.

Artiklan 1 kappaleen perusteella on selvää, että rangaistavaa tulee olla matkustaminen rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä tarkoitetun terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemiseksi, 4 a §:ssä tarkoitetun koulutuksen antamiseksi terrorismirikoksen tekemistä varten ja 4 b §:ssä tarkoitetuksi kouluttautumiseksi terrorismirikoksen tekemistä varten.

Mitä tulee kappaleessa mainittuun edistämiseen, lisäpöytäkirjan selitysmuistion 52 kappaleen perusteella riittävänä voidaan pitää sitä, että matkustamisen rangaistavuus rikoslain 34 a luvun 5 c §:n 1 momentissa kattaa matkustamisen rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä rangaistavaksi säädettyä terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua varten. Viimeksi mainitun pykälän mukaan on rangaistavaa muun ohessa se, että rikosentekijä tehdäkseen 1 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetun rikoksen sopii toisen kanssa tai laatii suunnitelman sellaisen rikoksen tekemiseksi. Rangaistavaa terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmisteluna on lisäksi esimerkiksi se, että rikosentekijä tehdäkseen terroristisessa tarkoituksen tehdyn rikoksen valmistaa, pitää hallussaan tai hankkii ampuma-aseen taikka vaarallisen esineen tai aineen.

Mitä tulee osallistumiseen terrorismirikokseen, ei ole tehtävissä sellaista johtopäätöstä, että artiklan 1 kappale tarkoittaisi rikoslain 5 luvussa säädettyä osallisuutta kokonaisuudessaan kattaen esimerkiksi matkustamisen sen luvun 6 §:ssä tarkoitetun avunannon tekemiseksi. Selvänä voidaan kuitenkin pitää sitä, että kappaleessa tarkoitettua terrorismirikoksen tekemiseen osallistumista on mainitun luvun 3 §:ssä säädetty rikoskumppanuus. Jos kaksi tai useammat ovat yhdessä tehneet tahallisen rikoksen, pykälän mukaan rangaistaan kutakin rikoksen tekijänä.

Rikoslain 34 a luvun 5 c §:n 1 momentissa matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädetään rangaistavaksi lisäpöytäkirjan edellyttämää laajemmin. Tämä koskee ensinnäkin niiden rikosten piiriä, joiden tekemiseksi rangaistava matkustaminen voi tapahtua. Kun matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädettiin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2178 (2014) perustuen rangaistavaksi, katsottiin olevan perusteita säätää matkustamisen tarkoituksena olevien rikosten piiri laajaksi (HE 93/2016 vp, s. 24). Tämä näkemys perustui erityisesti siihen, että terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä edistävien terrorismirikosten välille ei ole tehtävissä merkittäviä eroja sen suhteen, millä tavoin ne edistävät ensiksi mainittujen rikosten tekemistä. Viime kädessä tapauskohtaisesti ratkeaa, minkälaiseksi edistävä merkitys on katsottavissa. Merkitystä oli tuolloin ja myös edelleen sillä, että terrorismirikokset ovat rangaistusasteikkojensa perusteella vakavia rikoksia. Kun uusia terrorismirikoksia on säädetty rangaistaviksi, myös matkustaminen niiden tekemiseksi on säädetty rangaistavaksi matkustamisena terrorismirikoksen tekemistä varten. Tämä koskee matkustamista terroristisessa tarkoituksessa tehdyn radiologista koskevan rikoksen, terroristin rahoittamisen ja terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen tekemistä varten.

Rikoslain 34 a luvun 5 c §:n 1 momentti on soveltamisalaltaan laajempi 4 artiklan 1 kappaleeseen verrattuna myös siinä, että momentin mukaan rangaistavaa on kaikki matkustaminen toi-

seen valtioon luvussa tarkoitetun terrorismirikoksen tekemiseksi. Kappaleen mukaan rangaistavaa tulee olla matkustaminen valtioon, joka ei ole matkustajan kansalaisuus- tai asuinvaltio. Kun matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädettiin vuonna 2016 rangaistavaksi päätöslauselman johdosta, rangaistavaksi tuli se, että Suomen kansalainen tai häneen rikoslain 1 luvun 6 §:n 3 momentin nojalla rinnastettava henkilö taikka joku muu henkilö Suomen alueelta matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen terrorismirikoksen. Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä rangaistussäännöstä muutettiin niin, että siitä poistettiin matkustajaa ja matkan kohdetta koskevat rajoitukset, jolloin rangaistavaksi tuli myös matkustaminen ja palaaminen Suomeen terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa. Muiden terrorismirikosten tapaan ja rikoslain 1 luvun 7 §:n 3 momentin 2 kohtaan perustuen matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten on kansainvälinen rikos, johon sovelletaan Suomen lakia esimerkiksi tekijästä, tekopaikasta ja tekopaikan lainsäädännöstä riippumatta.

Artikla ei edellytä lainsäädäntömuutoksia.

5 artikla. Lisäpöytäkirjan 5 artikla koskee terrorismia varten ulkomaille matkustamisen rahoittamista. Artiklan mukaan sopimuspuolten on kriminalisoitava teot, joissa tekijä antaa tai kerää varoja millä tahansa keinoin välittömästi tai välillisesti mahdollistaakseen kokonaan tai osittain 4 artiklan 1 kappaleessa määritellyn matkustamisen tietoisena siitä, että varat ovat kokonaan tai osittain tarkoitettu käytettäväksi tähän tarkoitukseen.

Rikoslain 34 a luvun 5 §:n 1 momentissa säädetään rangaistavaksi terrorismirikoksen rahoittaminen. Säännöksen mukaan rangaistaan sitä, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan jotakin 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c tai 5 c–5 e §:ssä tarkoitettua rikosta. Terrorismirikoksen rahoittamisen rangaistavuus ei edellytä sitä, että rahoitettava terrorismirikos tai sen rangaistava yritys tehdään.

Rikoslain 34 a luvun 5 §:n 1 momentti rakentuu vuoden 2015 alussa voimaan tulleiden terrorismin rahoittamissäännösten muutosten myötä lähtökohdalle, jonka mukaan luontevaa on tarkastella terrorismin rahoittamista nimenomaan muiden terrorismirikosten rahoittamisena. Todetusta lähtökohdasta on pidetty kiinni, kun uusia terrorismirikoksia on säädetty rangaistaviksi (matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja sen edistäminen sekä terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen). Terrorismirikoksen rahoittamisena on rangaistavaa myös rikoslain 34 a luvun 5 c §:n 1 momentissa rangaistavaksi säädetyn terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen rahoittaminen.

Rikoslain 34 a luvun 5 §:n 1 momentin muotoilu poikkeaa eräiltä osin artiklan 1 kappaleen rahoittamisrikoksen muotoilusta. Momentissa ei erikseen mainita sitä, että rangaistavaa on varojen antaminen tai kerääminen ”millä tahansa keinoin” ja että varojen tulee olla ”kokonaan tai osittain” tarkoitettu tiettyyn tarkoitukseen. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että momentin sääntelyllä ei täytettäisi artiklan kriminalisointivelvoitetta. Vastaavat ilmaukset sisältyvät jo YK:n kansainvälisen terrorismin vastaisen yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleeseen, jonka velvoitteiden kansallisen toteuttamisen ja terrorismin rahoittamisen rangaistavaksi säätämisen yhteydessä niiden ottamista kansalliseen säännökseen ei katsottu tarpeelliseksi. Tuolloin todettiin kappaleen johdannon sisältävän lukuisia siitä vaikealukuisen tekeviä täsmennyksiä (HE 43/2002 vp, s. 14/II). Ilmaisulla ”millä tahansa” todettiin pyrittävän varmistamaan, että sopimusmääräystä ei voida kiertää.

Artiklan kriminalisointivelvoitteesta saa sellaisen kuvan, että se on kansallisen säännöksen sisältöä suppeampi. Rikoslain 34 a luvun 5 §:n 1 momentissa säädetään rangaistaviksi teot, joissa

rikoksentekijä toimii rahoittaakseen tiettyä rikosta, tai tietoisena siitä, että annettavilla tai kerättävillä varoilla rahoitetaan tiettyä rikosta. Artikla koskee sanamuotonsa perusteella vain tilanteita, joissa tekijällä on mainittu tietoisuus. Näin siitäkin huolimatta, että lisäpöytäkirjan selitysmuistion 55 kappaleen mukaan 1 kappaleen muotoilu perustuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178 (2014) operatiivisen osan 6 kappaleeseen ja YK:n kansainvälisen terrorismin vastaiseen yleissopimukseen, jotka molemmat kattavat sekä tekijän tietyn tarkoituksen että hänen tietoisuutensa.

Artikla ei edellytä lainsäädäntömuutoksia.

6 artikla. Lisäpöytäkirjan 6 artikla koskee ulkomaille terrorismia varten matkustamisen järjestämistä tai muuta helpottamista. Artiklan mukaan sopimuspuolten on kriminalisoitava teot, joissa tekijä auttaa toista henkilöä matkustamaan ulkomaille terrorismia varten 4 artiklan 1 kappaleessa määritellyllä tavalla tietoisena siitä, että kyseinen apu on tarkoitettu terrorismia varten.

Lisäpöytäkirjan selitysmuistio on varsin lyhytsanainen myös 6 artiklan kappaleella. Muistion kappaleesta 60 ilmenee, että ”järjestämisellä” (englanniksi ”organisation”) tarkoitetaan tässä yhteydessä matkustamiseen liittyviä käytännön järjestelyjä, joista esimerkkinä mainitaan lippujen ostaminen ja kulkureittien suunnitteleminen. ”Helpottaminen” (englanniksi ”facilitation”) tarkoittaa saman kappaleen mukaan muuta toimintaa, jolla avustetaan matkustajaa matkakohteen saavuttamisessa. Esimerkkinä mainitaan avustaminen laittomassa rajanylityksessä.

Rikoslain 34 a luvun 5 d §:ssä säädetään rangaistavaksi terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen. Pykälän 1 momentin mukaan mainitusta rikoksesta sakkoon tai enintään yhden vuoden vankeusrangaistukseen tuomitaan se, joka edistääkseen 5 c §:n 1 momentissa tarkoitetun rikoksen eli terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen tekemistä neuvoin, toimin tai muilla tavoin auttaa toista. Pykälän 2 momentissa todetaan selvytyden vuoksi, että edellä 1 momentissa tarkoitettuun tekoon ei sovelleta rikoslain 5 luvun 6 §:n säännöksiä avunannosta.

Kun matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten säädettiin rangaistavaksi päätöslauselman velvoitteiden toteuttamisen yhteydessä, katsottiin rikoslain 5 luvun 6 §:ssä säädetyn avunannon rangaistavuuden riittävän (HE 93/2016 vp, s. 29 ja 30). Mainitun pykälän mukaan avunannosta rangaistaan sitä, joka ennen rikosta tai sen aikana neuvoin, toimin tai muilla tavoin tahallaan auttaa toista tahallisen rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisessä. Pykälän sanamuodon (”tai muilla tavoin”) mukaan avunantona voivat rangaistaviksi tulla moninaiset toisen tekemää rikosta edistävät toimet. Avunantovastuu edellyttää rikoslain 5 luvun 6 §:n mukaan sitä, että edistettävä rikos on vähintäänkin edennyt rangaistavan yrityksen asteelle. Päätöslauselmasta ei ollut pääteltävissä, että matkustamista edistävän rikoksen tulisi olla sillä tavoin itsenäinen, että siitä tulisi rangaista, vaikka edistettävää rikosta tai sen rangaistavaa yritystä ei tehtäisi.

Yleissopimuksen 8 artikla ja lisäpöytäkirjan 9 artikla tarkoittavat sitä, että lisäpöytäkirjan mukaisten uusien rikosten, esimerkiksi juuri tämän artiklan mukaisen rikoksen rangaistavuuden edellytykseksi ei saa asettaa sitä, että terrorismirikos tosiasiallisesti tehdään. Aikaisemmin todetun mukaisesti terrorismirikoksella tarkoitetaan tässä yhteydessä yleissopimuksen 1 artiklan 1 kappaleessa viitatus liittteen mukaisia rikoksia, jotka ovat rikoslain 34 a luvun 1 §:n mukaisia terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia. Lisäpöytäkirjan velvoitteidenkin kansallisessa täytäntöönpanossa artiklan mukaisen rikoksen rangaistavuuden edellytykseksi olisi siis voitu asettaa, että 4 artiklan 1 kappaleen mukainen matkustaminen tai sen rangaistava yritys tehdään, jolloin sovellettavaksi tulisi avunantoa koskeva rikoslain 5 luvun 6 §.

Terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen säädettiin kuitenkin rangaistavaksi erillisenä rikoksena direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä. Direktiivin 13 artiklasta katsottiin seuraavan, että terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistämisen rangaistavuudelta ei voida edellyttää, että sellainen matkustaminen tai sen rangaistava yritys tehdään (HE 30/2018 vp, s. 47–49 ja 54). Itsenäiseksi rikokseksi säättämisestä seurasi myös se, että avunannon rangaistavuus ei sovellu tähän toisen tekemän rikoksen edistämisrikokseen. Koska lisäpöytäkirjan voi katsoa mahdollistavan rangaistavuuden edellytyksenä sen, että matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten tai sen rangaistava yritys tehdään, kansallinen sääntely menee pöytäkirjan velvoitetta pidemmälle.

Rikoslain 34 a luvun 5 d §:ssä rangaistavaksi säädetty terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen kattaa sellaisia tekoja, joita 6 artiklakin kattaa lisäpöytäkirjan selitysmuistion perusteella. Pykälän perusteluissa (HE 30/2018 vp, s. 47) mainitaan etenkin matkajärjestelyjen tekeminen kuten esimerkiksi matkalippujen hankkiminen ja matkustukseen suunnitteleminen. Rikoslain 34 a luvun 5 d:n 1 momentin tunnusmerkistö perustuu avunantoa koskevaan rikoslain 5 luvun 6 §:ään, joten ensiksi mainitun säännöksen mukaisena edistämisenä voivat tulla kysymykseen moninaiset toisen henkilön matkustamista edistävät toimet.

Artikla ei edellytä lainsäädäntömuutoksia.

7 artikla. Lisäpöytäkirjan 7 artikla koskee tiedonvaihtoa, käytännössä poliisiyhteistyön tiivistämistä yhteyspisteverkoston avulla. Artikla velvoittaa sopimuspuolia toteuttamaan kansallisen lainsäädäntönsä ja voimassa olevien kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti tarvittavat toimet tehostaakseen sopimuspuolten välillä oikea-aikaista saatavilla olevien merkittävien tietojen vaihtoa henkilöistä, jotka matkustavat ulkomaille terrorismia varten 4 artiklassa määritellyllä tavalla, sanotun vaikuttamatta yleissopimuksen 3 artiklan 2 kappaleen a kohdan soveltamiseen. Tätä tarkoitusta varten kukin sopimuspuoli nimeää yhteystahon, joka on käytettävissä ympärivuorokautisesti viikon jokaisena päivänä (24/7). Artiklan mukaan sopimuspuolet voivat päättää nimetä 1 kappaleen mukaisesti jo voimassa olevan yhteystahon.

Poliisille kuuluvien tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen luovuttamisesta ulkomaille säädetään henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019). Muun muassa lain 31 §:n 1 momentin mukaan poliisi saa salassapitosäännösten estämättä luovuttaa henkilötietoja noudattaen rikosasioiden tietosuojalain 7 lukua. Rikosasioiden tietosuojalailla viitataan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettuun lakiin (1054/2018), jonka 7 luvussa säädetään henkilötietojen siirosta kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille.

Viranomaistehtäviin ei ole tarvetta tehdä muutoksia lisäpöytäkirjan hyväksymisen johdosta. Jo aiemmin ilmoitetun keskusrikospoliisin viestiliikennekeskuksen on tarkoitus jatkaa artiklassa tarkoitettuna yhteystahona. Lisäpöytäkirjan voimaansaattamisasetukseen on tarkoitus lisätä informatiivinen säännös, jossa todetaan kyseinen pöytäkirjan 7 artiklan mukainen toimivaltainen yhteystaho.

8 artikla. Lisäpöytäkirjan 8 artikla koskee ehtoja ja takeita ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi. Sen mukaan sopimuspuolten edellytetään varmistavan, että lisäpöytäkirjan 2–6 artiklan mukaisia kriminalisointeja säädettyä sekä kyseisiä rangaistussäännöksiä täytäntöön pantaessa ja sovellettaessa kunnioitetaan ihmisoikeusvelvoitteita, erityisesti liikkumisvapautta, sananvapautta, yhdistymisvapautta ja uskonnonvapautta Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muiden sopimuspuoliin soveltuvien kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Samoin painotetaan suhteellisuusperiaatteen noudattamista tekoja rangaistavaksi säädettyä sekä pantaessa

täytäntöön ja sovellettaessa rangaistussäännöksiä. Toteutettavien toimien tulee olla oikeassa suhteessa huomioiden lisäpöytäkirjan tavoiteltavat oikeutetut päämäärät ja niiden välttämättömyyden demokraattisessa yhteiskunnassa. Sopimuspuolten edellytetään tällöin pidättäytyvän kaikenlaisesta mielivallasta sekä syrjivästä ja rasistisesta kohtelusta.

Lisäpöytäkirjan kriminalisointivelvoitteet on yhtä nyt tehtävää muutosta lukuun ottamatta toteutettu jo aikaisemmillä lainsäädäntömuutoksilla, joiden tekemisen yhteydessä on otettu tarvittavassa määrin huomioon perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä suhteellisuusperiaatteen rikosoikeudelliselle sääntelylle asettamat vaatimukset. Nyt ehdotetaan muutettavaksi ainoastaan kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten koskevaa rikoslain 34 a luvun 4 b §:ää niin, että rangaistavaksi tulee myös kouluttautuminen mainitun luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia varten. Terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen rangaistavuuden myös perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät edellytykset ja tunnusmerkistötekijät on jo arvioitu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 26/2014 vp ja PeVL 20/2018 vp) vuonna 2014 teon rangaistavaksi säättämisen yhteydessä ja vuonna 2018 rangaistavuuden laajentuuksessa itseopiskeluun. Aikaisemmin todetun mukaisesti kouluttautumista koskevan pykälän täydentäminen on tarpeen lisäpöytäkirjan velvoitteiden täyttämiseksi. Suhteellisuusperiaatteen kannalta muutosta arvioitaessa on otettava huomioon se, että rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainitut rikokset ovat terroristisessa tarkoituksessa tehtyinä vakaviksi katsottavia rikoksia, joista tuomiin vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi.

9 artikla. Lisäpöytäkirjan 9 artikla koskee lisäpöytäkirjan ja yleissopimuksen suhdetta. Lisäpöytäkirjassa käytettyjä sanoja ja ilmauksia on tulkittava yleissopimuksessa tarkoitettussa merkityksessä. Sopimuspuolten kesken kaikkia yleissopimuksen määräyksiä, lukuun ottamatta sen 9 artiklaa, sovelletaan tämän mukaisesti. Tämä pois suljettu yleissopimuksen artikla koskee liitännäisrikoksia, joilla tarkoitetaan tekijävastuuta tai avunantoa rikokseen, muiden järjestämistä tai käskemistä tekemään rikos, henkilöryhmän tekemän rikoksen edistämistä ja artiklassa tarkoitettujen tekojen yritystä. Ainoastaan lisäpöytäkirjan 4 artiklan 3 kappale velvoittaa erikseen kriminalisoimaan terrorismia varten ulkomaille matkustamisen yrityksen.

10 artikla. Lisäpöytäkirjan 10 artikla sisältää valtiosopimuksille tyypilliset määräykset valtiosopimuksen allekirjoituksesta ja voimaantulosta.

11 artikla. Lisäpöytäkirjan 11 artikla sisältää määräykset lisäpöytäkirjaan liittymisestä. Lisäpöytäkirjaan voi sen voimaantultua liittyä valtio, joka on liittynyt yleissopimukseen. Valtio voi liittyä samanaikaisesti sekä yleissopimukseen että pöytäkirjaan.

12 artikla. Lisäpöytäkirjan 12 artikla sisältää määräyksen lisäpöytäkirjan alueellisesta soveltamisesta.

13 artikla. Artiklassa määrätään mahdollisuudesta irtisanoa lisäpöytäkirja.

14 artikla. Artikla sisältää määräykset Euroopan neuvoston pääsihteerin ilmoituksista.

Lisäpöytäkirja on tehty yhtenä englannin- ja ranskankielisenä kappaleena, jonka molemmat tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset.

7 Rikoslain muuttamista koskevan lakiehdotuksen säännöskohtaiset perustelut

34 a luku Terrorismirikoksista

1 §. *Terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset.* Pykälän 1 momentin 1 kohdassa oleva virheellinen säännösviittaus ehdotetaan muutettavaksi. Yleissopimukseen liittymisen yhteydessä kohtaan lisättiin viittaus rikoslain 24 luvun 4 §:n 2 momenttiin, vaikka viittauksen pitäisi olla pykälän 2 kohtaan. Siinä rangaistavaksi säädetty törkeä julkisrauhan rikkominen on myös lisäpöytäkirjan mukainen terrorismirikos.

4 b §. *Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten.* Pykälää ehdotetaan lisäpöytäkirjan 3 artiklaan liittyvistä syistä muutettavaksi niin, että kouluttautumisen rangaistavuus kattaa kouluttautumisen kaikkia 1 §:n 1 momentissa rangaistaviksi säädettyjä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia varten. Nykyisin ulkopuolelle jää momentin 1 kohta, jossa säädetään rangaistavaksi laittoman uhkauksen, perättömän vaarailmoituksen, rikoslain 24 luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun törkeän julkisrauhan rikkomisen tai 44 luvun 10 §:ssä tarkoitetun ydinenergian käyttörikoksen tekeminen terroristisessa tarkoituksessa. Koulutusta terrorismirikoksen tekemistä varten voidaan jo nykyisin antaa rikoslain 34 a luvun 4 a §:n mukaan myös 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen tekojen tekemiseen. Yleissopimus ja lisäpöytäkirja velvoittavat säättämään rangaistavaksi koulutuksen antamisen ja ottamisen samoja rikoksia eli kaikkia yleissopimuksen liitteen mukaisia terrorismirikoksia varten. Pykälän muuttamisen jälkeen rangaistavaa olisi kouluttautua 1 §:n 1 tai 2 momentissa taikka 1 a tai 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen tekemistä varten.

Luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohtaa on aikaisemmin todetuin tavoin täydennetty yleissopimukseen liittymisen ja terroristisen koulutuksen antamisen (rikoslain 34 a luvun 4 a §) erilliseksi rikokseksi säättämisen yhteydessä lisäämällä kohtaan tietyt törkeät julkisrauhan rikkomiset ja ydinenergian käyttörikos. Ne kuten muutkin kohdassa mainitut rikokset ovat aikaisemmin todetun mukaisesti lisäpöytäkirjan 9 artiklan johdosta samalla pöytäkirjan mukaisia terrorismirikoksia. Kaikki kohdassa mainitut rikokset myös ovat sellaisia, että niitä varten voidaan periaatteessa kouluttautua joko tietojen tai käytännön taitojen hankkimiseksi. Laittoman uhkauksen ja perättömän vaarailmoituksen kohdalla kouluttautuminen voisi koskea erityisesti teknisin välinein toteutettavia tekoja, joissa esimerkiksi tekijän kiinni jäämisen välttämiseksi käytetään poikkeuksellisia teknisiä tekotapoja.

8 Voimaantulo

Lisäpöytäkirjan 10 artikla sisältää määräykset sen voimaantulosta. Lisäpöytäkirja on tullut kansainvälisesti voimaan 10 artiklan 2 kappaleen mukaisesti seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun oli kulunut kolme kuukautta kuudennen ratifioimis- tai hyväksymiskirjan tallettamisesta ja kun vähintään neljä Euroopan neuvoston jäsenvaltiota oli tallettanut ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa. Lisäpöytäkirja on tullut kansainvälisesti voimaan 1.7.2017. Lisäpöytäkirjan on 8.11.2022 mennessä hyväksynyt tai ratifioinut 25 valtiota. Euroopan unioni on myös hyväksynyt lisäpöytäkirjan ja se on tullut unionin osalta voimaan 1.10.2018. Tämän lisäksi lisäpöytäkirjan on allekirjoittanut 16 valtiota. Suomi allekirjoitti lisäpöytäkirjan 18.5.2016.

Lisäpöytäkirja tulee Suomen osalta voimaan lisäpöytäkirjan 10 artiklan 3 kappaleen mukaisesti seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona Suomi on tallettanut lisäpöytäkirjan hyväksymiskirjan Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan.

Ehdotetaan, että esitykseen sisältyvä laki lisäpöytäkirjan hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta tulee voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samanaikaisesti, kun sopimus tulee Suomen osalta voimaan.

Terrorismirikosten rangaistussäännöksiä koskevat rikoslain muutokset ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään lisäpöytäkirjan tullessa voimaan Suomen osalta.

9 Ahvenanmaan maakuntapäivien suostumus

Lisäpöytäkirja ei sisällä määräyksiä, jotka kuuluisivat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla Ahvenanmaan maakunnan toimivaltaan. Itsehallintolain 27 §:n mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat rikosoikeutta (27 §:n 22 kohta) ja järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi (27 §:n 34 kohta). Näin ollen lisäpöytäkirjan voimaansaattamissäädökselle ei ole tarpeen pyytää Ahvenanmaan maakuntapäivien hyväksyntää itsehallintolain 59 §:n 1 momentin mukaisesti.

10 Toimeenpano ja seuranta

Lisäpöytäkirja itsessään ei sisällä määräyksiä koskien raportointia tai seuranta sopimuksen velvoitteiden toteutumisesta. Sen sijaan terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan yleissopimuksen 30 artiklassa määrätään sopimuspuolten konsultatiivisesta kokouksesta. Artiklan 1 kappaleen a) kohdan mukaan sopimuspuolet neuvottelevat määräajoin tehdäkseen ehdotuksia yleissopimuksen soveltamisen ja täytäntöönpanon helpottamiseksi, mukaan luettuna mahdollisten ongelmien ja yleissopimuksen mukaisesti annettujen selitysten vaikutusten osoittamisesta, ja e) kohdan mukaan ilmaistaakseen mielipiteensä yleissopimuksen soveltamista koskevista kysymyksistä sekä helpottaakseen tietojenvaihtoa merkittävästä oikeudellisesta, poliittisesta tai teknologisesta kehityksestä. Artiklan 2 kappaleen mukaan Euroopan neuvoston pääsihteeri kutsuu sopimuspuolten konsultatiivisen kokouksen koolle aina, kun hän katsoo sen tarpeelliseksi, sekä joka tapauksessa silloin, kun sopimuspuolten enemmistö tai ministerineuvosto pyytää sen koolle kutsumista.

Koska lisäpöytäkirjan 9 artiklan mukaan kaikkia yleissopimuksen määräyksiä sovelletaan sopimuspuolten osalta soveltuvin osin yleissopimuksen 9 artiklaa lukuun ottamatta, voidaan katsoa, että yleissopimuksen sopimuspuolten konsultatiivinen kokous voisi käsitellä edellä todetusti myös lisäpöytäkirjan toimeenpanoon ja seurantaan liittyviä kysymyksiä.

Suomi on osallistunut yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjan sopimuspuolten konsultatiivisiin kokouksiin. Euroopan neuvoston pääsihteeri on kutsunut konsultatiivisen kokouksen koolle yleensä kerran vuodessa. Kokouksessa on viimeisen kahden vuoden aikana keskitytty lisäpöytäkirjan sopimuspuolten kansallisten toimien arviointiin lisäpöytäkirjan määräysten täytäntöönpanemiseksi. Konsultatiivinen kokous käsittelee lisäpöytäkirjan velvoitteiden toteutumista ja sen soveltamista artikla artiklalta yhteisesti sovitussa järjestyksessä. Suomi on oma-aloitteisesti lisäpöytäkirjan allekirjoittajamaana toimittanut pyydetty kirjalliset selvitykset lisäpöytäkirjan määräysten täytäntöönpanosta.

11 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus ja käsittelyjärjestys

11.1 Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

11.1.1 EU:n ja jäsenvaltioiden välinen toimivallanjako

Euroopan unioni on sekä terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan yleissopimuksen että sen lisäpöytäkirjan sopimuspuoli. Neuvoston päätös (EU) 2018/890 terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen lisäpöytäkirjan tekemisestä Euroopan unionin puolesta (EUVL L 159, 22.6.2018, s. 15—16) on tehty Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) 83 artiklan 1 kohtaa aineellisena oikeusperustana käyttäen.

EU:n lainsäädännössä on pitkälti omaksuttu lisäpöytäkirjan velvoitteita vastaava sääntely. Lisäpöytäkirjan tekemisestä unionin puolesta tehdyn neuvoston päätöksen 3 ja 4 johdantokappaleissa todetaan, että ”Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2017/541 vahvistettiin terrorismin torjuntaa koskevat yhteiset unionin säännöt. Unioni on siis jo hyväksynyt toimenpiteitä lisäpöytäkirjan soveltamisalaa kuuluvilla eri aloilla. Lisäpöytäkirja olisi sen vuoksi hyväksyttävä unionin puolesta unionin toimivaltaan kuuluvien asioiden osalta siinä määrin kuin lisäpöytäkirja voi vaikuttaa näihin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden soveltamisalaa. Jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa siltä osin kuin lisäpöytäkirja ei vaikuta yhteisiin sääntöihin tai muuta niiden soveltamisalaa.” Lisäpöytäkirjan sopimuspuolina on EU:n lisäksi useita unionin jäsenvaltioita (Kroatia, Tšekki, Tanska, Ranska, Saksa, Unkari, Italia, Latvia, Liettua, Hollanti, Portugali, Slovakia, Slovenia ja Ruotsi). Edellä todettu huomioon ottaen on tarpeen selvittää tarkemmin, miten toimivalta unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä jakaantuu suhteessa lisäpöytäkirjan määräyksiin ja, miltä osin voidaan katsoa, että Suomella on toimivaltaa hyväksyä lisäpöytäkirja.

SEUT 2–6 artiklassa määrätään unionin ja jäsenvaltioiden välisestä toimivallanjaosta. SEUT 4 artiklan mukaan unionilla on jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta, kun unionille annetaan perussopimuksessa toimivaltaa, joka ei koske 3 ja 6 artiklassa tarkoitettuja aloja. SEUT 3 artiklassa luetellaan alat, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta, ja 6 artiklassa alat, joilla unionilla on toimivalta toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi. SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaan silloin, kun perussopimuksissa annetaan unionille jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta tietyllä alalla, unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa.

Unionin sisäisestä toimivallasta rikosoikeuden alalla on määräyksiä unionin perussopimuksissa. Ensinnäkin SEUT 4 artiklan 4 kohdan j-alakohdan nojalla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kuuluu lähtökohtaisesti jaettuun toimivaltaan. SEUT 83 artiklan 1 kohdassa puolestaan määrätään, että ”Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen”. Tyhjentävästi luetellut vakavan rikollisuuden alat ovat terrorismi, ihmiskauppa sekä naisten ja lasten seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, lahjonta, maksuvälineiden väärentäminen, tietokonerikollisuus ja järjestäytynyt rikollisuus. Tästä perussopimuksen määräyksestä luettuna yhdessä SEUT 4 artiklan määräyksen kanssa seuraa, että unionin sisäinen toimivalta on sopimuksen sisältämien kriminalisointien alalla lähtökohtaisesti luonteeltaan jaettua.

Unionin sisäisen sääntelyn vaikutuksesta unionin toimivallan luonteeseen kansainvälisten sopimusten tekemisessä määrätään SEUT 3 artiklassa. Unionilla on SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaan yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. SEUT 3 artiklan 2 kohdan määräykset unionin yksinomaisesta sopimuksetekotoimivallasta perustuvat unionin tuomioistuimen unionin ulkoista toimivaltaa koskevaan oikeuskäytäntöön (hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta tehdyn Lissabonin sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, HE 23/2008 vp, s. 172; SopS 66 ja 67/2009). Unionin toimivalta on luonteeltaan yksinomaista, jos kyseiset kansainväliset sitoumukset kuuluvat unionin yhteisten sääntöjen soveltamisalaan tai joka tapauksessa alaan, jota tällaiset säännöt jo suurelta osin kattavat (yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.11.2002, komissio v. Suomi, asia C-469/98, EU:C:2002:627, kappaleet 81–82).

SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukainen yksinomainen toimivalta edellyttää, että kansainvälisen sopimuksen tekeminen voi vaikuttaa unionin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Unionin toimivallan arvioinnissa unionin sääntöjen ja suunnitellun sopimuksen kattamien alojen tarkastelu ja vertailu voi tietyissä tapauksissa olla riittävää. Huomioon on kuitenkin myös otettava kyseessä olevien sääntöjen luonne ja sisältö. Se, että unionin säännöt ja kansainvälisen sopimuksen määräykset ovat luonteeltaan vähimmäissääntelyä, voi nimittäin johtaa päätelmään siitä, että SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaista vaikutusta ei ole, vaikka unionin säännöt ja sopimuksen määräykset kattavatkin saman alan. EU-tuomioistuin on katsonut, että unionilla ei ole SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua yksinomaista toimivaltaa silloin, kun sekä unionin oikeuden säännökset ja määräykset että kyseisen kansainvälisen yleissopimuksen määräykset ovat vähimmäissääntelyä (yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 19.3.1993, lausunto 2/91, EU:C:1993:106, kappaleet 13–21). Tällaisissa tilanteissa jäsenvaltioilla on toimivalta tehdä sopimus, koska jos kansainvälisessä sopimuksessa asetetaan lievempiä vähimmäisvaatimuksia kuin unionin oikeudessa, se, että jäsenvaltiot tekevät tämän sopimuksen, ei unionin oikeuden ensisijaisuuden vuoksi heikentäisi unionin oikeuden soveltamista. Unionin oikeutta ei heikennä myöskään se, jos kansainvälisessä sopimuksessa asetetaan tiukempi vähimmäisvaatimus, edellyttäen, että unionin oikeudessa annetaan jäsenvaltioille oikeus soveltaa tällaista tiukempaa vaatimusta.

Euroopan unionissa on edellä kuvatulla tavalla annettu vähimmäissääntelyä terrorismirikoksia koskien. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/541 1 artiklan mukaan direktiivissä vahvistetaan vähimmäissäännöt, jotka koskevat rikosten määritelmää ja seuraamuksia terrorismirikosten, terroristiryhmään liittyvien rikosten ja terroritoimintaan liittyvien rikosten alalla. Direktiivi velvoittaa jäsenvaltioita säätämään rangaistaviksi muiden rikosten ohessa terroristiryhmän toimintaan osallistumisen (4 artiklan b kohta), terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottamisen (8 artikla), matkustamisen terrorismitarkoituksessa (9 artikla), terrorismitarkoituksessa tapahtuvan matkustamisen järjestämisen tai sen edistämisen muulla tavoin (10 artikla) ja terrorismitarkoituksessa tapahtuvan matkustamisen rahoittamisen (11 artiklan 1 kohta).

Vähimmäissääntelyä voidaan katsoa olevan myös lisäpöytäkirjan 2–6 artiklan määräykset, joissa veloitetaan pöytäkirjan sopimuspuolet kriminalisoimaan osallistuminen yhteenliittymään tai ryhmään terrorismia varten, koulutuksen saaminen terrorismiin, matkustaminen ulkomaille terrorismia varten, terrorismia varten ulkomaille matkustamisen rahoittaminen sekä terrorismia varten ulkomaille matkustamisen järjestäminen tai muu helpottaminen. Kyseiset määräykset ovat vähimmäissääntelyä, koska terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan yleissopimuksen sisältöä selittävässä muistiossa (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, s. 29, kohta 270) on todettu 26 artiklan osalta, että yleissopimus

määrää vähimmäisvelvoitteista, minkä takia yleissopimuksen 26 artiklan 2 kappaleessa tunnistetaan se mahdollisuus, että yleissopimuksen sopimuspuolet ovat vapaita sitoutumaan velvoitteisiin, jotka ovat tarkempia kuin yleissopimuksessa määrättyt velvoitteet. Koska lisäpöytäkirjan 9 artiklan mukaan kaikkia yleissopimuksen määräyksiä puolestaan sovelletaan sopimuspuolten osalta soveltuvin osin yleissopimuksen 9 artiklaa lukuun ottamatta, voidaan katsoa, että myös lisäpöytäkirjan 2–6 artiklan määräysten on oltava vähimmäisvelvoitteita, koska yleissopimuksen 26 artiklan 2 kappale soveltuu myös lisäpöytäkirjaan.

Näin ollen, koska sekä direktiivin että lisäpöytäkirjan kriminalisointivelvoitteet ovat vähimmäissääntelyä, valtioneuvoston käsityksen mukaan EU:lla ei ole yksinomaista toimivaltaa pöytäkirjan rikosoikeudellisten määräysten osalta.

Lisäpöytäkirjan 7 artiklassa määrätään tietojenvaihdosta eli poliisiyhteistyön tiivistämisestä yhteispisteverkoston avulla. Lisäpöytäkirjan tekemisestä unionin puolesta tehdyn neuvoston päätöksen 2 artiklassa nimetään Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirasto (Europol) lisäpöytäkirjan 7 artiklassa tarkoitetuksi unionin yhteystahoksi Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/794 mukaisesti. Neuvoston päätöksen 5 johdantokappaleessa todetaan kuitenkin, että myös jäsenvaltioissa voidaan nimetä yhteystahoja. Näin ollen jäsenvaltiot voivat myös tältä osin käyttää toimivaltaansa.

Kansallista toimivaltaa sisältyy myös lisäpöytäkirjan 8 artiklan ihmisoikeusvelvoitteisiin. Unionilla ei ole yleistä toimivaltaa ihmisoikeuksien alalla sopimusten tekemiseen tai oikeussääntöjen antamiseen (yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 28.3.1996, lausunto 2/94, EU:C:1996:140, 27 kohta), vaikka sen ulkoisen toiminnan tavoitteisiin SEU 21 ja 25 artiklan mukaan kuuluu muun muassa demokratian, oikeusvaltion, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien sekä YK:n peruskirjan periaatteiden ja kansainvälisen oikeuden noudattamisen edistäminen. Nyt esillä olevan kaltaisten sopimusten osalta on katsottu vastaavien ihmisoikeuksia koskevien määräysten kuuluvan jäsenvaltioiden toimivaltaan.

Edellä selostetun perusteella Suomella on toimivalta hyväksyä lisäpöytäkirja.

11.1.2 Lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset

Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy muun muassa sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan perustuslaissa tarkoitettu eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset. Sopimuksen määräykset on luettava lainsäädännön alaan, jos 1) määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun oikeuden käyttämistä tai rajoittamista, 2) määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, 3) määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, 4) määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä, tai 5) siitä on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kysymykseen ei vaikuta se, onko jokin määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomen lailla annetun säännöksen kanssa (PeVL 11, 12 ja 45/2000 vp).

Lisäpöytäkirjan 2–6 artiklassa velvoitetaan sopimuspuolet säätämään rangaistaviksi niissä kuvatuista oikeudenvastaisista ja tahallisista teoista. Perustuslain 8 §:n mukaan rikoksesta ja rangaistuksesta on säädettävä lailla. Suomen rikoslainsäädäntö pientä poikkeusta lukuun ottamatta kattaa jo kyseisten artikloiden mukaiset rikokset, joten niiltä osin on lisäksi jo voimassa lain säännöksiä. Näin ollen mainitut artiklat kuuluvat lainsäädännön alaan ja vaativat siten eduskunnan hyväksynnän.

11.2 Käsittelyjärjestys

Koska lisäpöytäkirja ei sisällä määräyksiä, jotka koskisivat perustuslakia sen 94 §:n 2 momentissa tai 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla, lisäpöytäkirja voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä äänen enemmistöllä ja ehdotus sen voimaansaattamislainsiksi tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ehdotus rikoslain muuttamisesta ei sisällä sellaisia säännöksiä, jotka vaatisivat perustuslain 73 §:n mukaista lainsäätämisyjärjestystä. Laki rikoslain muuttamisesta voidaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

1. ponsi

Edellä olevan perusteella ja perustuslain 94 §:n mukaisesti esitetään, että eduskunta hyväksyisi terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen Riiassa 22 päivänä lokakuuta 2015 tehdyn lisäpöytäkirjan siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan.

2. ponsi

Edellä esitetyn perusteella ja koska lisäpöytäkirja sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, annetaan samalla eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen lisäpöytäkirjasta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen Riiassa 22 päivänä lokakuuta 2015 tehdyn lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset ovat lakina voimassa sellaisina kuin Suomi on niihin sitoutunut.

2 §

Lisäpöytäkirjan muiden kuin lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

3 §

Tämän lain voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

2.

Laki

rikoslain 34 a luvun 1 ja 4 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohta ja 4 b §, sellaisina kuin ne ovat laissa 874/2018, seuraavasti:

34 a luku

Terrorismirikoksista

1 §

Terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset

Joka terroristisessa tarkoituksessa siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle, tekee

- 1) laittoman uhkauksen, perättömän vaarailmoituksen, 24 luvun 4 §:n 2 kohdassa tarkoitetun törkeän julkisrauhan rikkomisen tai 44 luvun 10 §:ssä tarkoitetun ydinenergian käyttörikkoksen, on tuomittava vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi,

4 b §

Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten

Joka tehdäkseen 1 §:n 1 tai 2 momentissa taikka 1 a tai 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen koulutautuu räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä, on tuomittava, jollei teko ole 1, 1 a tai 2 §:n mukaan rangaistava, *kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten* sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 17.11.2021

Pääministeri

Sanna Marin

Ulkoministeri Pekka Haavisto

**TERRORISMIN ENNALTAEHKÄISYÄ
KOSKEVAN EUROOPAN NEUVOSTON
YLEISSOPIMUKSEN LISÄPÖYTÄ-
KIRJA**

Euroopan neuvoston jäsenvaltiot ja muut tämän pöytäkirjan allekirjoittaneet terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (CETS 196) sopimuspuolet, jotka

katsovat, että Euroopan neuvoston päämääränä on suuremman yhtenäisyyden saavuttaminen sen jäsenten kesken,

tahtovat tehostaa edelleen pyrkimyksiä ehkäistä ja torjua terrorismia kaikissa muodoissaan sekä Euroopassa että maailmanlaajuisesti, kunnioittaen samalla ihmisoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta,

palauttavat mieliin ne ihmisoikeudet ja perusvapaudet, joita suojaavat erityisesti yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (ETS 5) ja sen pöytäkirjat sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus,

ilmaisevat syvän huolensa siitä uhasta, joka aiheutuu henkilöiden matkustamisesta ulkomaille tarkoituksena tehdä terrorismirikoksia, edistää niitä tai osallistua niihin tai antaa tai saada koulutusta terrorismiin toisen valtion alueella,

ottavat tässä yhteydessä huomioon päätöslauselman 2178 (2014), jonka Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvosto antoi 7272. istunnossaan 24 päivänä syyskuuta 2014, ja erityisesti päätöslauselman 4–6 kohdan,

pitävät suotavana täydentää terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaa Euroopan neuvoston yleissopimusta tietyiltä osin,

ovat sopineet seuraavasta:

**ADDITIONAL PROTOCOL TO THE
COUNCIL OF EUROPE CONVENTION
ON THE PREVENTION OF TERROR-
ISM**

The member States of the Council of Europe and the other Parties to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (CETS No. 196), signatory to this Protocol,

Considering that the aim of the Council of Europe is to achieve greater unity between its members;

Desiring to further strengthen the efforts to prevent and suppress terrorism in all its forms, both in Europe and globally, while respecting human rights and the rule of law;

Recalling human rights and fundamental freedoms enshrined, in particular, in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ETS No. 5) and its protocols, as well as in the International Covenant on Civil and Political Rights;

Expressing their grave concern about the threat posed by persons travelling abroad for the purpose of committing, contributing to or participating in terrorist offences, or the providing or receiving of training for terrorism in the territory of another State;

Having regard in this respect to Resolution 2178 (2014) adopted by the Security Council of the United Nations at its 7272nd meeting on 24 September 2014, in particular paragraphs 4 to 6 thereof;

Considering it desirable to supplement the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism in certain respects,

Have agreed as follows:

1 artikla – Tarkoitus

Tämän pöytäkirjan tarkoituksena on täydentää Varsovassa 16 päivänä toukokuuta 2005 allekirjoitettavaksi avatun terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (jäljempänä "yleissopimus") määräyksiä siltä osin kuin on kyse pöytäkirjan 2–6 artiklassa kuvattujen tekojen säättämisestä rangaistavaksi, tehostaen siten sopimuspuolten pyrkimyksiä ehkäistä ennalta terrorismia ja sen kielteisiä vaikutuksia mahdollisuuksiin nauttia täysimittaisesti ihmisoikeuksia, erityisesti oikeutta elämään sekä sopimusvaltioiden kansallisilla että kansainvälisessä yhteistyössä toteutettavilla toimilla, ottaen asianmukaisesti huomioon sopimuspuolten välillä sovellettavat voimassa olevat monenväliset ja kahdenväliset valtiosopimukset.

2 artikla – Osallistuminen yhteenliittymään tai ryhmään terrorismia varten

1 Tässä pöytäkirjassa "osallistuminen yhteenliittymään tai ryhmään terrorismia varten" tarkoittaa osallistumista yhteenliittymään tai ryhmän toimintaan tarkoituksena tehdä yksi tai useampi terrorismirikos kyseisessä yhteenliittymässä tai ryhmässä tai edistää tällaisten rikosten tekemistä.

2 Sopimuspuolet toteuttavat tarvittavat toimet säättäkseen oikeudenvastaisen ja tahallisen 1 kappaleessa määritellyn "osallistumisen yhteenliittymään tai ryhmään terrorismia varten" kansallisen lainsäädäntönsä nojalla rangaistavaksi teoksi.

3 artikla – Koulutuksen saaminen terrorismiin

1 Tässä pöytäkirjassa "koulutuksen saaminen terrorismiin" tarkoittaa ohjeiden, kuten tietojen tai käytännön taitojen, vastaanottamista toiselta henkilöltä räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistukseen tai käyttöön taikka muiden erityisten menetelmien tai tekniikan käytössä, tarkoituksena tehdä terrorismirikos tai edistää terrorismirikoksen tekemistä.

Article 1 – Purpose

The purpose of this Protocol is to supplement the provisions of the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, opened for signature in Warsaw on 16 May 2005 (hereinafter referred to as "the Convention") as regards the criminalisation of the acts described in Articles 2 to 6 of this Protocol, thereby enhancing the efforts of Parties in preventing terrorism and its negative effects on the full enjoyment of human rights, in particular the right to life, both by measures to be taken at national level and through international co-operation, with due regard to the existing applicable multilateral or bilateral treaties or agreements between the Parties.

Article 2 – Participating in an association or group for the purpose of terrorism

1 For the purpose of this Protocol, "participating in an association or group for the purpose of terrorism" means to participate in the activities of an association or group for the purpose of committing or contributing to the commission of one or more terrorist offences by the association or the group.

2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish "participating in an association or group for the purpose of terrorism", as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

Article 3 – Receiving training for terrorism

1 For the purpose of this Protocol, "receiving training for terrorism" means to receive instruction, including obtaining knowledge or practical skills, from another person in the making or use of explosives, firearms or other weapons or noxious or hazardous substances, or in other specific methods or techniques, for the purpose of carrying out or contributing to the commission of a terrorist offence.

2 Sopimuspuolet toteuttavat tarvittavat toimet säätääkseen oikeudenvastaisen ja tahallisen 1 kappaleessa määritellyn "koulutuksen saamisen terrorismiin" kansallisen lainsäädäntönsä nojalla rangaistavaksi teoksi.

4 artikla – Matkustaminen ulkomaille terrorismia varten

1 Tässä pöytäkirjassa "matkustaminen ulkomaille terrorismia varten" tarkoittaa matkustamista valtioon, joka ei ole matkustajan kansalaisuus- tai asuinvaltio, tarkoituksena tehdä terrorismirikos, edistää sitä tai osallistua siihen taikka antaa tai saada koulutusta terrorismiin.

2 Sopimuspuolet toteuttavat tarvittavat toimet säätääkseen oikeudenvastaisen ja tahallisen 1 kappaleessa määritellyn "matkustamisen ulkomaille terrorismia varten" kansallisen lainsäädäntönsä nojalla rangaistavaksi teoksi, kun matkustaminen tapahtuu sopimuspuolten alueelta tai matkustajana on niiden kansalainen. Tällöin kukin sopimuspuoli voi määrätä valtiosääntönsä periaatteiden edellyttämistä ja niiden mukaisista edellytyksistä.

3 Sopimuspuolet toteuttavat myös tarvittavat toimet säätääkseen kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti tässä artiklassa tarkoitetun rikoksen yrityksen kansallisen lainsäädännön nojalla ja mukaisesti rangaistavaksi teoksi.

5 artikla – Terrorismia varten ulkomaille matkustamisen rahoittaminen

1 Tässä pöytäkirjassa "terrorismia varten ulkomaille matkustamisen rahoittaminen" tarkoittaa sitä, että annetaan tai kerätään millä tahansa keinoin välittömästi tai välillisesti varoja, jotka mahdollistavat kokonaan tai osittain henkilön tämän pöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleessa määritellyn matkustamisen ulkomaille terrorismia varten, tekijän ollessa tietoinen siitä, että varat on kokonaan tai osittain tarkoitettu käytettäväksi tähän tarkoitukseen.

2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish "receiving training for terrorism", as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

Article 4 – Travelling abroad for the purpose of terrorism

1 For the purpose of this Protocol, "travelling abroad for the purpose of terrorism" means travelling to a State, which is not that of the traveller's nationality or residence, for the purpose of the commission of, contribution to or participation in a terrorist offence, or the providing or receiving of training for terrorism.

2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish "travelling abroad for the purpose of terrorism", as defined in paragraph 1, from its territory or by its nationals, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law. In doing so, each Party may establish conditions required by and in line with its constitutional principles.

3 Each Party shall also adopt such measures as may be necessary to establish as a criminal offence under, and in accordance with, its domestic law the attempt to commit an offence as set forth in this article.

Article 5 – Funding travelling abroad for the purpose of terrorism

1 For the purpose of this Protocol, "funding travelling abroad for the purpose of terrorism" means providing or collecting, by any means, directly or indirectly, funds fully or partially enabling any person to travel abroad for the purpose of terrorism, as defined in Article 4, paragraph 1, of this Protocol, knowing that the funds are fully or partially intended to be used for this purpose.

2 Sopimuspuolet toteuttavat tarvittavat toimet säätääkseen oikeudenvastaisen ja tahallisen 1 kappaleessa määritellyn "terrorismia varten ulkomaille matkustamisen rahoittamisen" kansallisen lainsäädäntönsä nojalla rangaistavaksi teoksi.

6 artikla – Terrorismia varten ulkomaille matkustamisen järjestäminen tai muu helpottaminen

1 Tässä pöytäkirjassa "terrorismia varten ulkomaille matkustamisen järjestäminen tai muu helpottaminen" tarkoittaa järjestämistä tai helpottamista, jolla autetaan henkilöä matkustamaan ulkomaille terrorismia varten tämän pöytäkirjan 4 artiklan 1 kappaleessa määritellyllä tavalla, tekijän ollessa tietoinen siitä, että siten annettava apu on tarkoitettu terrorismia varten.

2 Sopimuspuolet toteuttavat tarvittavat toimet säätääkseen oikeudenvastaisen ja tahallisen 1 kappaleessa määritellyn "terrorismia varten ulkomaille matkustamisen järjestämisen tai muun helpottamisen" kansallisen lainsäädäntönsä nojalla rangaistavaksi teoksi.

7 artikla – Tietojenvaihto

1 Sopimuspuolet toteuttavat kansallisen lainsäädäntönsä ja voimassa olevien kansainvälisten velvoitteidensa mukaisesti tarvittavat toimet tehostaakseen sopimuspuolten välillä oikea-aikaista saatavilla olevien merkittävien tietojen vaihtoa henkilöistä, jotka matkustavat ulkomaille terrorismia varten 4 artiklassa määritellyllä tavalla, sanotun vaikuttamatta yleissopimuksen 3 artiklan 2 kappaleen a kohdan soveltamiseen. Tätä tarkoitusta varten kukin sopimuspuoli nimeää yhteystahon, joka on käytettävissä ympärivuorokautisesti koko viikon.

2 Sopimuspuoli voi päättää nimetä 1 kappaleen mukaisesti jo olemassa olevan yhteystahon.

2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish the "funding of travelling abroad for the purpose of terrorism", as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

Article 6 – Organising or otherwise facilitating travelling abroad for the purpose of terrorism

1 For the purpose of this Protocol, "organising or otherwise facilitating travelling abroad for the purpose of terrorism" means any act of organisation or facilitation that assists any person in travelling abroad for the purpose of terrorism, as defined in Article 4, paragraph 1, of this Protocol, knowing that the assistance thus rendered is for the purpose of terrorism.

2 Each Party shall adopt such measures as may be necessary to establish "organising or otherwise facilitating travelling abroad for the purpose of terrorism", as defined in paragraph 1, when committed unlawfully and intentionally, as a criminal offence under its domestic law.

Article 7 – Exchange of information

1 Without prejudice to Article 3, paragraph 2, sub-paragraph a, of the Convention and in accordance with its domestic law and existing international obligations, each Party shall take such measures as may be necessary in order to strengthen the timely exchange between Parties of any available relevant information concerning persons travelling abroad for the purpose of terrorism, as defined in Article 4. For that purpose, each Party shall designate a point of contact available on a 24-hour, seven-days-a-week basis.

2 A Party may choose to designate an already existing point of contact under paragraph 1.

3 A Party's point of contact shall have the capacity to carry out communications with the

3 Sopimuspuolen yhteystaholla on oltava valmiudet viestiä kiireellisesti toisen sopimuspuolen yhteystahon kanssa.

8 artikla – Ehdot ja takeet

1 Sopimuspuolet varmistavat, että tätä pöytäkirjaa täytäntöön pantaessa, myös tekoja 2–6 artiklan mukaisesti rangaistavaksi säädettyessä sekä kyseisiä rangaistussäännöksiä täytäntöön pantaessa ja sovellettaessa, kunnioitetaan ihmisoikeusvelvoitteita, erityisesti liikkumisvapautta, sananvapautta, yhdistymisvapautta ja uskonnonvapautta, joista määrätään kyseisiin sopimuspuoliin sovellettavilla yleissopimuksella ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevalla kansainvälisellä yleissopimuksella ja muilla kansainväliseen oikeuteen perustuvilla velvoitteilla.

2 Säädettyessä tekoja rangaistavaksi tämän pöytäkirjan 2–6 artiklan mukaisesti sekä pantaessa täytäntöön ja sovellettaessa kyseisiä rangaistussäännöksiä olisi lisäksi sovellettava suhteellisuusperiaatetta ottaen huomioon tavoiteltavat oikeudet päämäärät ja niiden välttämättömyyden demokraattisessa yhteiskunnassa, ja tällöin olisi pidättyttävä kaikenlaisesta mielivallasta sekä syrjivästä ja rasisisesta kohtelusta.

9 artikla – Pöytäkirjan ja yleissopimuksen välinen suhde

Tässä pöytäkirjassa käytettävät sanat ja ilmaukset tulkitaan yleissopimuksen merkityksen mukaisesti. Sopimuspuolten kesken kaikkia yleissopimuksen määräyksiä, lukuun ottamatta sen 9 artiklaa, sovelletaan tämän mukaisesti.

10 artikla – Allekirjoittaminen ja voimaantulo

1 Tämä pöytäkirja on avoinna allekirjoittamista varten yleissopimuksen allekirjoittajille. Pöytäkirja ratifioidaan tai hyväksytään. Allekirjoittaja ei voi ratifioida eikä hyväksyä

point of contact of another Party on an expedited basis.

Article 8 – Conditions and safeguards

1 Each Party shall ensure that the implementation of this Protocol, including the establishment, implementation and application of the criminalisation under Articles 2 to 6, is carried out while respecting human rights obligations, in particular the right to freedom of movement, freedom of expression, freedom of association and freedom of religion, as set forth in, where applicable to that Party, the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the International Covenant on Civil and Political Rights and other obligations under international law.

2 The establishment, implementation and application of the criminalisation under Articles 2 to 6 of this Protocol should furthermore be subject to the principle of proportionality, with respect to the legitimate aims pursued and to their necessity in a democratic society, and should exclude any form of arbitrariness or discriminatory or racist treatment.

Article 9 – Relation between this Protocol and the Convention

The words and expressions used in this Protocol shall be interpreted within the meaning of the Convention. As between the Parties, all the provisions of the Convention shall apply accordingly, with the exception of Article 9.

Article 10 – Signature and entry into force

1 This Protocol shall be open for signature by Signatories to the Convention. It shall be subject to ratification, acceptance or approval. A Signatory may not ratify, accept or approve this Protocol unless it has previously ratified, accepted or approved the Convention, or does so simultaneously. Instruments of ratifi-

tätä pöytäkirjaa, ellei se ole aiemmin ratifioinut tai hyväksynyt yleissopimusta tai ratifioi tai hyväksy sitä samanaikaisesti pöytäkirjan kanssa. Ratifioimis- tai hyväksymiskirjat talletetaan Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan.

2 Tämä pöytäkirja tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta kuudennen ratifioimis- tai hyväksymiskirjan tallettamisesta ja kun vähintään neljä Euroopan neuvoston jäsenvaltiota on tallettanut ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa.

3 Sellaisen allekirjoittajan osalta, joka tallettaa ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa myöhemmin, tämä pöytäkirja tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona ratifioimis- tai hyväksymiskirja on talletettu.

11 artikla – Pöytäkirjaan liittyminen

1 Tämän pöytäkirjan tultua voimaan valtio, joka on liittynyt yleissopimukseen, voi liittyä myös tähän pöytäkirjaan, tai valtio voi liittyä samanaikaisesti sekä yleissopimukseen että pöytäkirjaan.

2 Sellaisen valtion osalta, joka liittyy pöytäkirjaan 1 kappaleen mukaisesti, pöytäkirja tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona liittymiskirja on talletettu Euroopan neuvoston pääsihteerin huostaan.

12 artikla – Alueellinen soveltaminen

1 Valtio tai Euroopan unioni voi tämän pöytäkirjan allekirjoittaessaan tai ratifioimis-, hyväksymis- tai liittymiskirjansa tallettaessaan nimetä yhden tai useamman alueen, johon tätä pöytäkirjaa sovelletaan.

2 Sopimuspuoli voi milloin tahansa myöhemmin Euroopan neuvoston pääsihteerille osoitettavalla selityksellä ulottaa tämän pöytäkirjan soveltamisen muuhun selityksessä

cation, acceptance or approval shall be deposited with the Secretary General of the Council of Europe.

2 This Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the deposit of the sixth instrument of ratification, acceptance or approval, including at least four member States of the Council of Europe.

3 In respect of any Signatory which subsequently deposits its instrument of ratification, acceptance or approval, this Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of ratification, acceptance or approval.

Article 11 – Accession to the Protocol

1 After the entry into force of this Protocol, any State, which has acceded to the Convention, may also accede to this Protocol or do so simultaneously.

2 In respect of any State acceding to the Protocol under paragraph 1 above, the Protocol shall enter into force on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of the deposit of the instrument of accession with the Secretary General of the Council of Europe.

Article 12 – Territorial application

1 Any State or the European Union may, at the time of signature or when depositing its instrument of ratification, acceptance, approval or accession, specify the territory or territories to which this Protocol shall apply.

2 Any Party may, at any later time, by declaration addressed to the Secretary General of the Council of Europe, extend the application of this Protocol to any other territory specified in the declaration. In respect of such territory the Protocol shall enter into force on

nimettyyn alueeseen. Tällaisen alueen osalta pöytäkirja tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona pääsihteeri on vastaanottanut selityksen.

3 Edellisten kahden kappaleen mukaisesti annettu selitys voidaan kyseisessä selityksessä nimetyn alueen osalta peruuttaa Euroopan neuvoston pääsihteerille osoitettavalla ilmoituksella. Peruutus tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona pääsihteeri on vastaanottanut ilmoituksen.

13 artikla – Irtisanominen

1 Sopimuspuoli voi milloin tahansa irtisanoa tämän pöytäkirjan ilmoittamalla siitä Euroopan neuvoston pääsihteerille.

2 Irtisanominen tulee voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta päivästä, jona Euroopan neuvoston pääsihteeri on vastaanottanut ilmoituksen.

3 Yleissopimuksen irtisanominen aiheuttaa ilman eri toimia tämän pöytäkirjan irtisanomisen.

14 artikla – Ilmoitukset

Euroopan neuvoston pääsihteeri ilmoittaa Euroopan neuvoston jäsenvaltioille, Euroopan unionille, niille Euroopan neuvoston ulkopuolisille valtioille, jotka ovat osallistuneet tämän pöytäkirjan valmisteluun, sekä valtioille, jotka ovat liittyneet tai jotka on kutsuttu liittymään tähän pöytäkirjaan,

a allekirjoittamisista;

b ratifioimis-, hyväksymis- ja liittymiskirjojen tallettamisista;

the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the declaration by the Secretary General.

3 Any declaration made under the two preceding paragraphs may, in respect of any territory specified in such declaration, be withdrawn by a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe. The withdrawal shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of such notification by the Secretary General.

Article 13 – Denunciation

1 Any Party may, at any time, denounce this Protocol by means of a notification addressed to the Secretary General of the Council of Europe.

2 Such denunciation shall become effective on the first day of the month following the expiration of a period of three months after the date of receipt of the notification by the Secretary General of the Council of Europe.

3 Denunciation of the Convention automatically entails denunciation of this Protocol.

Article 14 – Notifications

The Secretary General of the Council of Europe shall notify the member States of the Council of Europe, the European Union, the non-member States which have participated in the elaboration of this Protocol as well as any State which has acceded to, or has been invited to accede to, this Protocol of:

a any signature;

b the deposit of any instrument of ratification, acceptance, approval or accession;

c any date of entry into force of this Protocol in accordance with Articles 10 and 11;

c 10 ja 11 artiklan mukaisista pöytäkirjan voimaantulopäivistä;

d muista tähän pöytäkirjaan liittyvistä toimista, selityksistä, ilmoituksista ja tiedonannoista.

Tämän vakuudeksi allekirjoittaneet, siihen asianmukaisesti valtuutettuina, ovat allekirjoittaneet tämän pöytäkirjan.

Tehty Riiassa, 22 päivänä lokakuuta 2015, yhtenä englannin- ja ranskankielisenä kappaleena, jonka molemmat tekstit ovat yhtä todistusvoimaiset ja joka talletetaan Euroopan neuvoston arkistoon. Euroopan neuvoston pääsihteeri toimittaa oikeaksi todistetut jäljennökset kullekin Euroopan neuvoston jäsenvaltiolle, Euroopan unionille, niille Euroopan neuvoston ulkopuolisille valtioille, jotka ovat osallistuneet tämän pöytäkirjan valmisteluun, sekä valtioille, jotka on kutsuttu liittymään pöytäkirjaan.

d any other act, declaration, notification or communication relating to this Protocol.

In witness whereof the undersigned, being duly authorised thereto, have signed this Protocol.

Done at Riga, this 22nd day of October 2015, in English and in French, both texts being equally authentic, in a single copy which shall be deposited in the archives of the Council of Europe. The Secretary General of the Council of Europe shall transmit certified copies to each member State of the Council of Europe, to the European Union, to the non-member States which have participated in the elaboration of this Protocol, and to any State invited to accede to it.

Laki

rikoslain 34 a luvun 1 ja 4 b §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan rikoslain (39/1889) 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohta ja 4 b §, sellaisina kuin ne ovat laissa 874/2018, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

34 a luku

34 a luku

Terrorismirikoksista

Terrorismirikoksista

1 §

1 §

Terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset

Terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset

Joka terroristisessa tarkoituksessa siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle, tekee

1) laittoman uhkauksen, perättömän vaarailmoituksen, 24 luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitettun törkeän julkisrauhan rikkomisen tai 44 luvun 10 §:ssä tarkoitettun ydinenergian käyttörikoksen, on tuomittava vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi,

Joka terroristisessa tarkoituksessa siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle, tekee

1) laittoman uhkauksen, perättömän vaarailmoituksen, 24 luvun 4 §:n 2 kohdassa tarkoitettun törkeän julkisrauhan rikkomisen tai 44 luvun 10 §:ssä tarkoitettun ydinenergian käyttörikoksen, on tuomittava vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi,

4 b §

4 b §

Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten

Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten

Joka tehdäkseen 1 §:n 1 momentin 2–8 kohdassa tai 2 momentissa taikka 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettun rikoksen kouluttautuu räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä, on tuomittava, jollei teko ole 1, 1 a tai 2 §:n mukaan

Joka tehdäkseen 1 §:n 1 tai 2 momentissa taikka 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettun rikoksen kouluttautuu räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä, on tuomittava, jollei teko ole 1, 1 a tai 2 §:n mukaan rangaistava, kouluttautumi-

Voimassa oleva laki

Ehdotus

34 a luku

34 a luku

Terrorismirikoksista

Terrorismirikoksista

rangaistava, kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi.

sesta terrorismirikoksen tekemistä varten sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .