

Lakivaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

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 (HE 271/2022 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- suurlähettiläs Päivi Kairamo, ulkoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Annika Naskila, ulkoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- käräjätuomari Assi Salminen, Helsingin käräjäoikeus
- valtionsyyttäjä Sampsa Hakala, Syyttäjälaitos
- ylitarkastaja Pauliina Martikainen, keskusrikospoliisi
- päälakimies Jan Sjöblom, suojelupoliisi
- asianajaja Pekka Ylikoski, Suomen Asianajajaliitto
- professori Sakari Melander
- professori Kimmo Nuotio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- sisäministeriö
- Amnesty International, Suomen osasto ry

HALLITUKSEN ESITYS

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.

Valiokunnan mietintö LaVM 29/2022 vp

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.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä on kyse terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen Riiassa 22.10.2015 tehdyn lisäpöytäkirjan hyväksymisestä. Esitykseen sisältyy myös ehdotus niin sanotuksi blankettilaiksi, jolla saatetaan voimaan kyseisen lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset (1. lakiehdotus).

Valiokunnan mietintö LaVM 29/2022 vp

Lisäksi esityksessä ehdotetaan vähäisiä muutoksia terrorismirikoksia koskeviin rikoslain 34 a luvun rangaistussäännöksiin, jotka viime vuosina tehtyjen lukuisten lainsäädäntömuutosten seurauksena jo lähes täysin vastaavat lisäpöytäkirjan velvoitteita (2. lakiehdotus). Lisäpöytäkirjan 3 artiklaan liittyvistä syistä terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen rangaistavuus laajennetaan 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 korjataan 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.

Hallituksen esityksestä ilmenevin tavoin 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 syyllistyyviin 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, joka koskee 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. Esityksen mukaan terrorismirikosten rangaistussäännöksiä koskevat rikoslain muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin viimeistään lisäpöytäkirjan tullessa voimaan Suomen osalta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan hallituksen esityksen valmistelussa on noudatettu linjaa, jonka mukaan tässä yhteydessä tehdään vain lisäpöytäkirjan selvästi edellyttämä lainsäädäntömuutos, joka koskee kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten. Valiokunta pitää valittua ratkaisua perusteltuna. Lakivaliokunta on aiemminkin pitänyt perusteltuna lähtökohtaa siitä, että kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanossa tehdään vain välttämättömät lainsäädäntömuutokset (LaVM 5/2021 vp, s. 3 ja 4 sekä siinä yhteydessä viitatu aikaisemmat mietinnöt).

Valiokunnan mietintö LaVM 29/2022 vp

Edellä todetun mukaisesti Suomen lainsäädäntö jo nykyisin hyvin laajasti kattaa lisäpöytäkirjan velvoitteet, joten lisäpöytäkirjaan liittyminen edellyttää vain vähäisiä tarkistuksia kansalliseen lainsäädäntöön. Esityksen ja asiassa saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää rikoslain 34 a lukuun ehdotettuja tarkistuksia paitsi lisäpöytäkirjan velvoitteisiin liittyvistä syistä myös muutoinkin sääntelyn kohteena olevien tekojen moitittavuuden, rangaistavan käyttäytymisen oikeasuhtaisuuden ja sääntelyn johdonmukaisuuden näkökulmasta perusteltuina.

Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää hallituksen esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa esityksessä tarkoitettua lisäpöytäkirjan hyväksymistä esityksessä tarkoitettuihin tavoin. Valiokunta puoltaa myös esitykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä seuraavin huomioin.

Oikeusturva

Esityksessä ehdotetun rikoslain 34 a luvun 4 b §:n terrorismirikoksen tekemistä varten kouluttautumista koskevan rangaistussäännöksen tarkistamisen osalta lakivaliokunta toteaa, että rikosoikeudellisiin säännöksiin liittyy väistämättä jäljempänä yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu tavoin tietty tulkinnanvaraisuus. Tämän vuoksi on tärkeää kiinnittää erityistä huomiota epäillyn ja vastaajan oikeusturvaan.

Valiokunta korostaa, että on huolehdittava siitä, että kukaan ei päädy liian kevyin perustein epäiltyyn tai syytetyn asemaan. Esitutkintalain (805/2011) 3 luvun 3 §:n 2 momentti edellyttää, että esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa selvittävä esitutinnan aloittamisen edellytysten olemassaolo niin, että ketään ei aiheettomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan. Tämä koskee erityisesti sen selvittämistä, onko esitutkintakynnys ylittynyt eli onko mainitun pykälän 1 momentin mukaisesti syytä epäillä, että rikos on tehty. Asian edettyä esitutkintaan esitutkintaviranomaisia ohjaavat esitutkintalain 4 luvun esitutkintaperiaatteet. Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että rikosepäilyn asianmukaista selvittämistä, teon oikeudellista arviointia jo tutkinnan alkuvaiheessa ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin toteutumista edistää myös se, että jo terrorismirikosten tutkintavaiheessa syyttäjä osallistuu aktiivisesti tutkinnan ohjaamiseen esitutkintalain 5 luvussa tarkoitettua esitutkintayhteistyön puitteissa ja että syytteen nostamisesta terrorismirikoksista päättää 34 a luvun 7 §:n nojalla valtakunnansyyttäjä. Oikeusturvaan kuuluu myös se, että asian päättyessä tuomioistuimeen sen on ratkaistava epäselvä tapaus vastaajan eduksi.

Valiokunta korostaa, että tekijän syyllisyyttä ei voida päätellä pelkästään jostakin yksittäisestä seikasta, vaan kysymys on kaikkien epäillyn rikoksen tutkinnassa ja myöhemmässä rikosprosessuaalisessa käsittelyssä ilmenneiden seikkojen kokonaisarviointista. Edellä selostettu huomioiden valiokunta katsoo, että myös nyt käsiteltävän terrorismirikoksen tekemistä varten kouluttautumista koskevan rangaistussäännöksen tarkistamisen osalta oikeusturvanäkökohdat voidaan lainsäädännön soveltamisessa asianmukaisesti huomioida.

Terrorismilainsäädännön kokonaistarkastelu sekä muita huomioita

Nyt käsiteltävä hallituksen esitys on osa pistemäisin uudistuksin tapahtunutta terrorismilainsäädännön tarkistamista. Lakivaliokunta korostaa, että useassa vaiheessa muutettu terrorismirikoksia koskeva rikoslain 34 a luku muodostaa monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden,

Valiokunnan mietintö LaVM 29/2022 vp

jonka kokonaistarkastelu ja selkeyttäminen ovat välttämättömiä. Lakivaliokunta muistuttaa, että se on myös aiemmin kiinnittänyt huomiota kokonaistarkastelun tarpeeseen (LaVM 4/2018 vp, s.10, LaVM 2/2021 vp, s. 6 ja LaVM 15/2021 vp, s. 11 ja 12).

Terroristiryhmän toimintaan osallistumista koskevaa rikoslain 34 a luvun 4 §:n sääntelyä muutettiin vuoden 2022 alussa voimaan tulleilla lainsäädäntömuutoksilla (HE 89/2021 vp, LaVM 15/2021 vp ja PeVL 34/2021 vp). Tuolloin rikosnimikkeen muuttamisen lisäksi uutena tekotapana lisättiin pykälän 1 momentin 4 kohtaan se, että henkilö hoitaa terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää. Kyseisessä lainsäädäntöhankkeessa arvioitiin perusteellisesti sitä, minkälaisia tekoja on perusteltua ja voidaan rikosoikeuden käyttöä koskevien reunaehtojen perusteella säätää rangaistaviksi.

Hallituksen esityksestä HE 89/2021 vp antamassaan mietinnössä lakivaliokunta käsiteli perusteellisesti (LaVM 15/2021 vp, s. 5—10) terroristiryhmän toimintaan osallistumista, omaa perhetä palvelevia kotitaloustehtäviä, lasten hoitamista ja oleskelua tietyllä alueella. Valiokunta katsoi, että hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa ja hallituksen esityksessä on kattavasti arvioitu terroristiryhmän toimintaan ja toiminnan edistämiseen liittyvät kriminalisointitarpeet ja se, miten niihin on perusteltua vastata säännösmuutoksilla. Lakivaliokunta piti esityksen perustelujen sisältämiä kotitöiden tekemiseen, lasten hoitamiseen ja pelkkään oleskeluun liittyviä rangaistavuuden rajoituksia asianmukaisina (ks. LaVM 15/2021 vp, s. 8).

Valiokunta muistuttaa siitä, että samalla valiokunta piti mietinnössään kuitenkin tärkeänä, että tulevassa kokonaistarkastelussa arvioidaan lainsäädännön toimivuutta, ilmiöiden kehittymistä ja keskeisten verrokkimaiden lainsäädännön ja käytännön kehitystä myös perheenjäsenten mahdolliseen rikolliseen toimintaan liittyvien kysymysten osalta (ks. LaVM 15/2021 vp, s. 10). Aiemmin käsitellyn hallituksen esityksen HE 89/2021 vp taustalla oli työryhmän työ, jossa selvitettiin terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuutta ja vastaavuutta vertailumaiden sääntelyn kanssa (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:8). Hallituksen esityksestä antamassaan mietinnössä lakivaliokunta katsoi, että tuolloisessa lainsäädäntöhankkeessa oli varsin perusteellisesti selvitetty Suomen terrorismirikoksia koskevan lainsäädännön kattavuutta. Tästä huolimatta valiokunta piti tärkeänä, että myös tulevassa kokonaistarkastelussa varmistutaan siitä, että terrorismirikoksia koskeva lainsäädäntö on kattavaa suhteessa esimerkiksi vertailumaiden lainsäädännön, terrorismiin liittyvien ilmiöiden sekä muiden vastaavien seikkojen mahdolliseen kehittymiseen ja muuttumiseen. Valiokunta totesi, että mikäli aukkoja vielä ilmenee, on niiden osalta syytä ryhtyä tarvittaviin lainsäädäntötoimiin (LaVM 15/2021 vp, s. 12).

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on noussut esiin myös mahdollisuus käsitellä rikosprosessissa terroristiseen toimintaan liittyviä rikoksia esimerkiksi sotarikoksina ja rikoksina ihmisyyttä vastaan. Valiokunta kiinnittääkin huomiota siihen, että konfliktialueilta palaavien terroristiryhmän toimintaan mahdollisesti osallistuneiden henkilöiden rikosoikeudellista vastuuta on perusteltua arvioida paitsi terrorismirikosten myös muiden rikosnimikkeiden kannalta riippuen siitä, mitä tietoja heidän menettelystään onnistutaan saamaan.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan terrorismirikosten osalta näytön hankkiminen onkin haastavaa. Suomalaisissa rikosprosessissa mahdollisesti käsiteltäviksi tulevat terrorismirikokset ovat usein sellaisia, joiden epäillään tulleen tehdyiksi kriisialueilla, joista kattavan selvityksen

Valiokunnan mietintö LaVM 29/2022 vp

saaminen on vaikeaa. Valiokunta katsookin, että on tärkeä pyrkiä edistämään kansainvälistä tietojenvaihtoa, mikä voi tapahtua käytännön toimintaa ja sopimusjärjestelyjä kehittämällä. Saadun selvityksen mukaan esimerkiksi EU:ssa on jo pitkään käyty keskusteluja siitä, miten voidaan edistää näytön hankkimista taistelualueilta.

Käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen valiokuntakuulemisessa on kiinnitetty huomiota myös terrorismirikoksen kansainvälisen määritelmän epäselvyyksiin. Esimerkiksi terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen 1 artiklan terrorismirikoksen määritelmässä viitataan sopimuksen liitteessä lueteltujen sopimusten soveltamisalaan kuuluviin ja niiden määritelmien mukaisiin rikoksiin. Tällainen terrorismirikoksen määritelmä ei ole selkeä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopan neuvoston terrorismin torjunnan johtokomitea (CDCT) onkin päättänyt 9. täysistunnossaan 30.11.—2.12.2022, että muodolliset neuvottelut määritelmästä aloitetaan seuraavassa komitean täysistunnossa keväällä 2023. Valiokunta pitää myönteisenä hankkeita, joilla määritelmää pyritään täsmentämään. Lakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että Suomessa ei sinällään sovelleta mainittua määritelmää vaan rikoslain 34 a luvun 1 §:n terrorismin (terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten) tarkkarajaista määritelmää. Vaikka kansainvälisellä tasolla määritelmät eivät ole selkeitä, kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanon yhteydessä omaksuttavia uusia rikostunnusmerkistöjä ei Suomessa muotoilla suoraan velvoitteen sanamuodon perusteella, vaan niin, että tunnusmerkistö täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen tarkkarajaisuusvaatimukset ja on Suomessa omaksuttujen rikoslainsäädännön kirjoitustapojen mukainen.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

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

4 b §. Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Esityksen mukaan (HE, s. 24) pykälää muutetaan lisäpöytäkirjan 3 artiklaan liittyvistä syistä 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 säätämään rangaistaviksi koulutuksen antamisen ja ottamisen samoja rikoksia eli kaikkia yleissopimuksen liitteen mukaisia terrorismirikoksia varten. Pykälän muuttamisen jälkeen rangaistavaa on kouluttautua 1 §:n 1 tai 2 momentissa taikka 1 a tai 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen tekemistä varten. Edellä yleisperusteluissa todetuin tavoin lakivaliokunta pitää ehdotettua muutosta perusteltuna.

Esityksessä ehdotetun kouluttautumisen rangaistavuuden laajentamisen soveltamistilanteiden osalta lakivaliokunta toteaa selvyden vuoksi seuraavaa: Rikoslain 34 a luvun 4 b §:n mukaan kouluttautumisrikoksen tekotapana on se, että tekijä kouluttautuu räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka

Valiokunnan mietintö LaVM 29/2022 vp

muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä. Pykälästä näin ollen ilmenee, että mikä tahansa menetelmä tai tekniikka ei ole merkityksellinen. Kysymykseen voi tulla kouluttautumistarkoituksessa tapahtuva niin tietojen kuin käytännön taitojenkin hankkiminen. Pykälässä tarkoitettuja rinnastuvia erityisiä menetelmiä ja tekniikoita voidaan käyttää myös rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainittujen rikosten tekemiseen.

Hallituksen esityksessä (s. 24) on jo laittoman uhkauksen ja perättömän vaarailmoituksen kohdalla viitattu sellaisten poikkeuksellisten teknisten tekotapojen opettelemiseen, joita käytetään tekijän kiinni jäämisen välttämiseksi. Kysymys on silloin tapauksista, joissa peitetään uhkauksen tai vaarailmoituksen lähettäjä.

Törkeän julkisrauhan rikkomisen osalta kysymys on kouluttautumisesta siihen, että oikeudettomasti tunkeudutaan tai muuten mennään eduskunnan, tasavallan presidentin tai valtioneuvoston taikka vieraan valtion tai hallitusten välisen järjestön valtuuskunnan tai edustuston käytössä olevaan rakennukseen tai huoneistoon. Tiedossa on, että tällaisten rakennusten ja huoneistojen turvajärjestelyt ovat korkeatasoisia ja myös pyritään sellaisina pitämään. Näin ollen kysymys voi olla erityisistä keinoista, jotka edistävät turvajärjestelyjen ohittamista. Kouluttautuminen törkeän julkisrauhan rikkomiseen voi ilmetä esimerkiksi suojattavan rakennuksen kulunvalvonnan ohittamisen mahdollistavien tietojen ja taitojen hankkimisena. Tällaisissa tapauksissa kyse ei ole tavanomaisten teknisten taitojen hankkimisesta.

Ehdotetun lainmuutoksen perusteella rangaistavaksi tulee myös kouluttautuminen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn ydinenergian käyttörikoksen tekemiseksi. Rikoslain 44 luvun 10 §:n mukaan ydinenergian käyttörikoksen tekemisenä on rangaistavaa esimerkiksi se, että ilman lupaa käytetään ydinenergiaa, jätetään noudattamatta ydinenergian käytön turvallisuutta tai ryhdytään käyttämään ydinlaitosta. On varsin selvää, että tämän tyyppisiin toimenpiteisiin tarvitaan erityisiä taitoja.

Lainsäädännön esitöissä on mahdollista nostaa esiin vain selvästi esiin nousevia tekotapoja. Rikosoikeudellisiin säännöksiin liittyy väistämättä tulkinnanvaraisuus. Tämän vuoksi onkin tärkeää kiinnittää erityistä huomioita epäillyn ja vastaajan oikeusturvaan edellä yleisperusteluissa todetuin tavoin.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Lakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy hallituksen esityksessä HE 271/2022 vp tarkoitetun lisäpöytäkirjan siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan.

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 271/2022 vp sisältyvät 1. ja 2. lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö LaVM 29/2022 vp

Helsingissä 16.2.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Pasi Kivisaari kesk
jäsen Jukka Mäkynen ps
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Paula Werning sd
varajäsen Juho Kautto vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto

Valiokunnan mietintö LaVM 29/2022 vp Vastalause

Vastalause

Perustelut

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen Riiassa 22.10.2015 tehdyn lisäpöytäkirjan. Lisäpöytäkirjan 3 artiklaan liittyvistä syistä rikoslain 34 a luvun terrorismirikoksia koskevia säännöksiä ehdotetaan samalla muutettaviksi siten, että terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen rangaistavuus laajennettaisiin kattamaan myös kouluttautuminen rangaistusasteikon perusteella lievimpiä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia varten.

Terrorismi on yhteiskunnan toiminnalle vaarallinen ilmiö, minkä vuoksi lisäpöytäkirjan hyväksyminen ja rikoslain 34 a luvun täydentäminen laajentamalla terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen rangaistavuutta on tärkeää. Rikoslain terrorismirikoksia koskevaan sääntelyyn jää tästä huolimatta kuitenkin edelleen aukkoja. Tältä osin on huomattava, että lisäpöytäkirja asettaa sääntelyn vähimmäistason, ja kansallisesti on siten mahdollista asettaa myös sitä pidemmälle meneviä kriminalisointeja.

Perheenjäsenten rikolliseen toimintaan liittyvien kysymysten osalta toteamme, että esimerkiksi Saksan liittovaltion korkein oikeus on todennut myös kodinhoitotehtävien merkitsevän suoritusta terroristiryhmälle (Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2020:8, s. 44). Mediassa on myös uutisoitu laajasti norjalaisen tuomioistuimen ratkaisusta, jossa naisen todettiin osallistuneen terroristiseen toimintaan tekemällä ruokaa, pesemällä pyykkiä ja pitämällä huolta lapsista. Tuomioistuimen mukaan naisen toiminta mahdollisti tämän kolmen aviomiehen aktiivisen osallistumisen Isisin taistelutoimiin, minkä lisäksi naisen todettiin kasvattaneen uuden sukupolven Isis-taistelijoita. Mielestämme tällainen terroristiryhmän rikollisia tavoitteita selvästi palveleva toiminta pitäisi säätää rangaistavaksi myös Suomessa.

Kiinnitämme huomiota myös siihen, että voimassa olevan rikoslain mukaan rangaistavaa on ylipäätään ainoastaan aktiivinen terroristiryhmän tai -järjestön rikolliseen toimintaan osallistuminen, eikä terroristiryhmään tai -järjestöön kuuluminen siis itsessään ole rikollista. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa sen sijaan terroristiorganisaatioon kuuluminen on säädetty nimenomaisesti rangaistavaksi (HE 89/2021 vp, s. 33). Olisikin tärkeää huolehtia siitä, että terrorismirikoksia koskeva kansallinen lainsäädäntömme ei jää jälkeen muiden valtioiden vastaavasta sääntelystä.

Suojelupoliisin asiantuntijakuulemisessa kävi lisäksi ilmi, että matkustamisen terrorismirikoksen tekemistä varten kriminalisoiva rikoslain säännös on soveltamisalaltaan niin suppea, että sen käytännön merkitys vierastaistelijailmiöön puuttumisen keinona on hyvin rajallinen. Esimerkiksi Tanskan rikoslaki kieltää Tanskan kansalaisen tai Tanskassa pysyvästi asuvan ulkomaalaisen matkustamisen ja oleskelemisen sellaisella ulkomailla sijaitsevalla alueella, jota koskien oikeusministeri on antanut erityisen kieltomääräyksen. Määräys voidaan antaa koskien sellaista aluetta, jolla terroristijärjestö on osana aseellisessa konfliktissa.

Terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka torjumiseen

Valiokunnan mietintö LaVM 29/2022 vp
Vastalause

on panostettava. Nyt käsiteltävässä hallituksen esityksessä ehdotetut rikoslain muutokset ovat kuitenkin luonteeltaan varsin rajattuja ja pienimuotoisia. Terrorismirikoksia koskevaa sääntelyä tulisikin tarkastella kokonaisvaltaisemmin ottaen huomioon, että kansallinen oikeusjärjestelmämme ei lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan pysty puuttumaan terroristiseen toimintaan kovinkaan kattavasti. Nykytilan ongelmat näkyvät esimerkiksi tutkintaan otettujen ja syyteharkintaan siirrettyjen juttujen poikkeuksellisen vähäisinä määrinä, vaikka samanaikaisesti Suomessa on merkittävää terrorismin tukitoimintaa ja vaikka terrorismin kansallinen uhkataso on kohonnut (sisäministeriön lausunto lakivaliokunnalle 20.1.2023, s. 2).

Katsomme, että terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaistarkasteluun onkin ryhdyttävä viipymättä. Erityisen tarkastelun kohteeksi on tässä yhteydessä otettava rangaistavan käyttäytymisen alan kattavuus, jotta muun muassa edellä mainitut aukot sääntelyssä saadaan tukittua ja jotta sääntely siten aidosti mahdollistaa tehokkaan puuttumisen kaikkiin terroristisen toiminnan ilmenemismuotoihin.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että hyväksytään yksi lausuma (*Vastalauseen lausumaehdotus*).

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus käynnistää viivytyksettä lainsäädäntöhankkeen, jossa terrorismirikoksia koskevaa rikoslain sääntelyä arvioidaan kokonaisuutena kiinnittäen erityistä huomiota rangaistavan käyttäytymisen alan kattavuuteen ja tuo eduskunnan käsiteltäväksi esityksen lainsäädännön uudistamiseksi siten, että se tosiasiallisesti mahdollistaa tehokkaan puuttumisen kaikkiin terroristisen toiminnan ilmenemismuotoihin.

Helsingissä 16.2.2023

Sanna Antikainen ps
Jukka Mäkyne ps
Leena Meri ps