



12.4.2021

Eduskunta
Hallintovaliokunta**Keskusrikospoliisin lisäselvitys Eduskunnan hallintovaliokunnan lausuntopyyntöön 8.4.2021 koskien VNS 4/2020 vp Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa**

Tausta Keskusrikospoliisi on 18.2.2021 lausunut hallintovaliokunnan lausuntopyyntöön koskien Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa.

Hallintovaliokunta on 8.4.2021 pyytänyt Keskusrikospoliisilta lisäselvitystä seuraavista:

1. Terrorismirikoksia koskevien esitutkintojen, nostettujen syytteiden ja annettujen tuomioiden määrä Suomessa?
2. Mitkä ovat keskeisimmät syyt sille, että rikosvastuu ei Suomessa toteudu terrorismirikoksissa samaan tapaan kuin esim. muissa Pohjoismaissa?

Keskusrikospoliisin lisäselvitys**1. Terrorismirikoksia koskevien esitutkintojen, nostettujen syytteiden ja annettujen tuomioiden määrä Suomessa?**

Poliisiasiain tietojärjestelmään on kirjattu terrorismirikoksista rikosilmoituksia oheisen taulukon mukaisesti.

Vuosi	Rikosilmoitukset kpl
2014	2
2015	6
2016	5
2017	13
2018	1
2019	0
2020	0
yhteensä	27

Taulukko 1: Poliisin tietojärjestelmään kirjatut rikosilmoitukset terrorismirikoksista vuosina 2014 – 2020:

Kahdessa tapauksessa terrorismirikoskokonaisuuksia on käsitelty tuomioistuimessa.



12.4.2021

Ensimmäinen koski Irakissa tapahtunutta armeijan sotilasakatemiaan kohdistunutta joukkosurmaa, johon epäiltyinä olivat Suomeen saapuneet irakilaiskaksoset. Turun hovioikeus vapautti Tampereen käräjäoikeuden tavoin veljekset syytteistä.

Toisessa tapauksessa Turun käräjäoikeus tuomitsi Turun torilta alkaneen terrori-iskun, jossa kuoli kaksi henkilöä ja kahdeksan loukkaantui. Tuomio jäi lainvoimaiseksi, koska tuomittu ei valittanut päätöksestä.

Neljässä rikosilmoitusten tapauksessa on ollut kysymys värväyksestä tai valmistelusta terrorismirikosten tekemistä varten. Niihin epäillyt henkilöt ovat poistuneet Suomesta ennen kuin tutkinta on saatu käynnistettyä, eli jutut ovat avoinna.

Muissa tapauksissa poliisi on päättänyt jutut, joko ei syytä epäillä rikosta perusteiden tai näyttöä rikoksesta ei ole ollut riittävästi saatavilla.

Rikosilmoitusten lisäksi poliisi on kirjannut lukuisia S-ilmoituksia (ei ole syytä epäillä rikosta) esiselvittelytoimenpiteitä tai poliisin ennalta estäviä toimenpiteitä ja tiedonhankintaa koskevien tehtävien hoitamiseksi.

Lisäksi tulisi huomioida, että yksittäisissä esitutkinnoissa on käytetty vaihtoehtoisia rikosnimikkeitä (mm. rahankeräysrikos ja talousrikoksia), mikäli näyttö terrorismirikosta koskevan esitutkinnan aloittamiseen ei ole syyttäväviranomaisen arvion mukaan ollut riittävä.

Keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen keräämien tietojen pohjalta on selvitetty terrorismirikoksista annettuja tuomioita Euroopassa. Käytettävät tiedot perustuvat Europolin aineistoihin ja ylläpitämiin tilastoihin. Tilastojen aikajänne on 2015-2019. Keskusrikospoliisi sisällyttää nämä tiedot lisäselvitykseen, vaikka valiokunta on pyytänyt tietoja vain Suomen osalta.

Yhteensä 2888 henkilöä syytettiin Euroopassa terrorismirikoksista vuosina 2015-2019. Eniten syytteitä nostettiin Espanjassa (622 kpl), Belgiassa (514 kpl), Ranskassa (450 kpl) ja Isossa-Britanniassa (435 kpl). Suomessa on syytetty yhteensä 7 henkilöä. Tilastot ovat Europolin Terrorism Situation and Trend Report julkaisuista saatuja tietoja.



12.4.2021

Maa	2015	2016	2017	2018	2019	Yhteensä
Alankomaat	18	42	46	37	56	199
Belgia	120	138	85	80	91	514
Bulgaria	0	0	0	1	0	1
Espanja	177	157	71	120	97	622
Irlanti	0	0	0	1	0	1
Iso-Britannia	106	89	125	115		435
Italia	0	11	23	15	17	66
Itävalta	29	26	18	36	40	149
Kreikka	40	3	19	33	45	140
Kypros	1	0	0	0	0	1
Liettua	1	1	2	10	0	14
Norja	4	5	6	4	1	20
Portugali	0	1	1	0	1	3
Puola	0	0	4	0	0	4
Ranska	14	68	122	141	105	450
Ruotsi	2	4	3	1	5	15
Saksa	17	30	34	57	53	191
Slovenia	1	1	0	1	0	3
Suomi	0	4	2	1	0	7
Tanska	1	8	4	6	4	23
Tšekki	0	0	8	7	0	15
Unkari	0	2	0	3	6	11
Viro	0	2	2	0	0	4
Kaikki	531	592	575	669	521	2888

Taulukko 2: Määrä rangaistukseen tuomittuja ja syytteistä vapautettuja terrorismiin liittyvissä tapauksissa Euroopassa 2015-2019 / maa.

Valtaosa terrorismioikeudenkäynneistä vuosina 2015-2019 liittyi jihadistiseen ideologiaan, joista puolestaan suurin osa ISIL-järjestöön ja siihen kytköksissä oleviin ryhmittymiin. Toiseksi suurimman ryhmän tuomioita muodostivat etnonationalismia ja separatismia koskevat tapaukset, joista suurin osa annettiin Espanjassa. Valtaosa ääriavasemmistolaisista terrorismia koskevista oikeudenkäynneistä käytiin Italiassa, Kreikassa ja Espanjassa. Eniten äärioikeistolaisista terrorismia koskevia tapauksia esiintyi puolestaan Saksassa ja Alankomaissa.

Ideologia	2015	2016	2017	2018	2019
Jihadismi	198	358	352	339	362
Etnonationalismi/separatismi	171	125	49	65	98
Ääriavasemmisto	45	3	36	46	48
Äärioikeisto	3	9	4	22	5
Muut/ei määriteltä	109	92	128	132	7

Taulukko 3: Kaikki terrorismituomiot Euroopassa 2015-2019 / ideologia.

*Iso-Britannian tuomioita ei ole lajiteltu ideologian mukaan, joten ne ovat kaikki kategoriassa "muut/ei määriteltä". Lähteet: Europol TE-SAT 2016; 2017; 2018; 2019; 2020.



12.4.2021

Noin 85% kaikista vuosien 2015-2019 terrorismirikossyytteistä johti tuomioon. Tuomion langettamisen todennäköisyys oli keskimäärin 90% oikeudenkäynneissä, joissa teon ideologia oli jihadistinen. Kaikista matalin todennäköisyys, noin 71%, oli etnonationalistisissa/separatistisissa tapauksissa. Korkein todennäköisyys oli äärioikeistoa koskevissa tapauksissa, 98%. Luvut perustuvat Europolin tilastoihin sekä medialähteistä kerättyihin tietoihin ja ovat siten suuntaa antavia.

Ideologia	2015	2016	2017	2018	2019	Kaikki yhteensä
Jihadismi	94 %	92 %	89 %	89 %	87 %	90 %
Etnonationalismi/separatismi	53 %	82 %	71 %	71 %	90 %	71 %
Ääriivasemmisto	67 %	100 %	71 %	70 %	81 %	73 %
Äärioikeisto	67 %	100 %	100 %	100 %	100 %	98 %
Kaikki yhteensä	79 %	89 %	86 %	85 %	87 %	85 %

Taulukko 4: Tuomion langettamisen todennäköisyys 2015-2019 (kaikki terrorismituomiot) / ideologia. Lähteet: Europol TE-SAT 2016; 2017; 2018; 2019; 2020.

Terrorismirikostuomioiden keskimääräinen vankeusrangaistuksen pituus vuosina 2015-2019 oli noin kuusi (6) vuotta. Jihadismia koskevien tapausten keskimääräinen vankeusrangaistus pysytteli puolestaan viiden (5) vuoden paikkeilla. Keskimäärin lievimmät vankeusrangaistukset annettiin etnonationalismiin/separatismiin ja äärioikeistolaiseen ideologiaan liittyvissä tapauksissa, vastaavasti neljä (4) ja kolme (3) vuotta. Ylivoimaisesti korkein vankeusrangaistuksen pituus oli ääriivasemmistoterroristitapauksissa, keskimäärin yhdeksäntoista (19) vuotta.

Ideologia	2015	2016	2017	2018	2019
Jihadismi	6	5	5	5	5
Etnonationalismi/separatismi	10	5	4	8	4
Ääriivasemmisto	12	28	10	16	19
Äärioikeisto	0	5	4	6	3
Kaikki	7	5	5	7	6

Taulukko 5: Terrorismirikoksiin liittyvien vankeustuomioiden keskiarvot 2015-2019 (vuosina). Lähteet: Europol TE-SAT 2016; 2017; 2018; 2019; 2020.

2. Mitkä ovat keskeisimmät syyt sille, että rikosvastuu ei Suomessa toteudu terrorismirikoksissa samaan tapaan kuin esim. muissa Pohjoismaissa?

Kansainvälisissä arvioinneissa Suomen on todettu noudattavan hyvin kansainvälisiä terrorismin torjunnan velvoitteitaan ja standardeja. Myös mm. EU:n oikeusvaltiokertomuksessa 2020 on todettu Suomen noudattavan hyvin oikeusvaltioperiaatetta. YK:n turvallisuusneuvoston alaisen terrorismin torjunnan komitean (UNCTC) sekä Financial Action Task Force (FATF) arvioinneista voi kuitenkin todeta, että terrorismirikoksia koskevassa rikosprosessissa on haasteita. Rikoslain 34 a luvun rikoksen terroristisen tarkoituksen osoittaminen on osoittautunut vaikeaksi. Lisäksi Suomessa tapahtuneeksi epäillyn terrorismirikoksen esitutkinnan aloittamisessa on käytännössä ilmennyt epäselvyyttä. UNCTC:n sekä FATF:n tuoreissa maa-arvioissa on kiinnitetty huomiota siihen, että



12.4.2021

Suomen tulee jatkossakin huolehtia rikoslain ajantasaisuudesta sekä siihen, että Suomen tulisi arvioida esitutkitakynnys ja esitutkinnan aloittamista koskeva päätöksenteko.

Keskusrikospoliisi katsoo, että terrorismirikoksia koskeva sääntely on kerrostunutta ja kokonaisuutena se voi vaatia uudelleen arvioimista. KRP viittaa tältä osin perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 1/2021 vp HE 135/2020 vp) toteamaan ”Perustuslakivaliokunnan mielestä rikoslain 34 a luvun sääntely on huomattavan monimutkaista. Luvun säännökset sisältävät useita viittauksia rikoslain muuhun sääntelyyn sekä useita luvun sisäisiä viittauksia. Sääntely sisältää myös verraten monimutkaisen määritelmäsäännöksen. Lisäksi luvun säännösten taustalla on lukuisia kansainvälisiä ja eurooppalaisia oikeudellisia velvoitteita, jotka tulee ottaa huomioon sääntelyä käytännössä sovellettaessa. Valiokunta painottaa hallituksen esityksessäkin mainittua kokonaistarkastelun tarvetta.”

Terrorismirikoksia koskeva sääntely on kehittynyt vähitellen ja aiemmin voimassa olleiden säännösten perusteella rankaisematta jääneitä tekoja tulisi tämän hetken rikoslain 34 a luvun säännösten perusteella todennäköisimmin arvioida toisin. Tästä esimerkkeinä mm. Helsingin käräjäoikeudessa terrorismin rahoittamisesta ym. 19.12.2014 annettu tuomio, jonka syytteet hylättiin Helsingin hovioikeudessa 23.3.2016. Myös matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten tuli Suomen rikoslakiin vasta sen jälkeen, kun valtaosa Suomesta konfliktialueille lähteneistä henkilöistä olivat jo matkustaneet Suomesta. Tämä on osaltaan vaikuttanut siihen, että suomalaisten ns. ”vierastaistelijoiden” osalta ei ole aloitettu konfliktialueelle matkustamista koskevia esitutkintoja.

Keskusrikospoliisi katso, tämän hetkisten kokemusten perusteella, että esitutkintalain (ETL 3:3.2) mukainen esiselvitys ei ole tehokas toimintamalli rikosvastuun toteuttamiselle. Kyseinen säädös on luotu toisenlaisten asioiden selvittämistä varten eli käytännössä tilanteisiin, joissa selvitys voidaan tehdä pääasiallisesti kirjallisen aineiston perusteella henkilöitä kuulematta.

Keskusrikospoliisi katsoo lisäksi, että terrorismirikosten esitutkintojen määrään on vaikuttanut syyttäjien kanssa jonkin verran eriävä tulkinta esitutkinnan aloittamista koskevasta päätöksenteosta (esitutkintalain 3 luvun 3 §:n 1 momentti ja saman luvun 8 §:n 1 momentti) sekä siitä, tarvitaanko ja missä tilanteissa esitutkinnan aloittamiseen valtakunnansyyttäjän syytemääräys (rikoslain 1 luvun 12 §:n 1 ja 2 momentti). Keskusrikospoliisi katsookin, että ainakin Suomessa tapahtuneeksi epäillyn terrorismirikoksen esitutkinnan aloittamista koskevan päätösmenettelyn ei tulisi poiketa muiden vakavien rikosten esitutkinnan aloittamista koskevista päätöksistä ja kuuluu tavanomaiseen syyttäjyhteistyöhön.

Edelliseen viitaten katsotaan, että terrorismirikosten tutkinnan aloittamiseen liittyvää päätöksentekotoimivaltaa tulisi selkeyttää. Tämä kuuluu oikeusministeriön vastuulla olevan rikoslain alle. Käytännössä esitutkinnan käynnistäminen terrorismirikoksista on edellyttänyt valtakunnansyyttäjän toimiston kantaa. Tähän on poliisin puolella toivottu selkeyttä. Poliisi on keskustellut usean vuoden ajan VKST-POHA-SM-KRP-SUPO -sektorilla tästä kysymyksestä. Kun esitutkintoja ei päästä välittömästi käynnistämään, niin poliisin keinot jäävät pois näytön hankkimisen kannalta keskeisimmät toimet kuten kuulustelut, kotietsinnät ja takavarikot sekä digitaalisen todistusaineiston hankkiminen päätelaitteista.

Terrorismirikosten paljastaminen perustuu pitkälti tiedustelutoimintaan ja turvallisuusviranomaisten keskinäiseen, mutta myös esitutkintaviranomaisten kanssa tehtävään tiedonvaihtoon. Keskusrikospoliisi katsookin, että yhteistyö Suojelupoliisin kanssa on kokonaisuutena ajatellen erittäin hyvällä tasolla. Esitutkinnan näkökulmasta on kuitenkin



12.4.2021

ongelmallista, että epäiltyä terroristista toimintaa koskevat tiedot, jotka saatetaan reaaliaikaisesti havaita ja tallentaa tiedusteluviranomaisten toiminnassa, voidaan vain tietyin edellytyksin saada käytettäväksi todisteina rikosprosessissa. Rikosvastuun toteutumisessa tulisi ottaa huomioon, että esitutinnan aloittamisesta terrorismirikoksissa on päättänyt VKST (VKSV), mikä on tehnyt päätöksensä todisteiden eikä salaisen tiedustelutiedon pohjalta. Tällä hetkellä terrorismirikoksen esitutinnan aloittamiseksi riittävien todisteiden hankkiminen edellyttäisi usein nimenomaan esitutkinta- ja pakkokeinolakien toimivaltuuksien käyttämistä ja kansainvälisessä oikeusapumenettelyssä saatuja todisteita. Ilman aloitettua esitutkintaa ei tätä näyttöä voida hankkia tai käyttää. Siten myös tarve arvioida rikostiedustelulainsäädännön laatimista on tunnustettu.

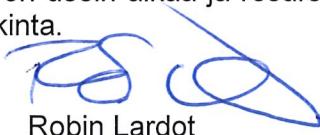
Erityisesti torjuttaessa terrorismin rahoittamista, joka on tyypillistä tukitoimintaa ja joka ensisijaisesti kohdistuu Suomen ulkopuolelle, tulisi arvioida siihen käytettävien toimenpiteiden ja resurssien riittävyys. Suomi on harvoja EU:n jäsenvaltioita, joissa ei ole terrorismin rahoittamisesta annettua langettavaa tuomiota. Terrorismin rahoittamisessa rikoksen vaikutus suuntautuu pääsääntöisesti Suomen ulkopuolelle ja sen välitön yhteys ulkomailla tapahtuvaan terroristiseen toimintaan tai yksittäiseen tekoon esim. terrori-iskuun voi olla vaikeasti osoitettavissa. Tämä saattaa vaikuttaa siihen, miten terrorismin rahoittamisrikosten esitutkintoja on käynnistetty.

Terrorismin ml. terrorismin rahoittamisen asiantuntemus ja asiantuntevan erikoiskoulutetun henkilöstön määrä on vähäistä. YK ja FATF ovat kiinnittäneet tähän huomiota ja antaneet sitä koskevia suosituksia vuoden 2019 maa-arvioinneissaan.

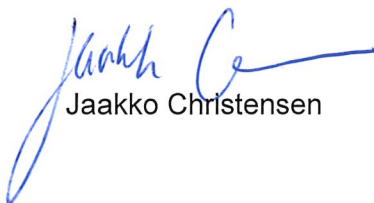
Tiivistetysti voidaan todeta joitakin syitä, miksi esitutkintoja terrorismirikoksista on verrattain vähän:

- terrorismirikoksia koskeva lainsäädäntö on vaikeaselkoista ja siinä on soveltamisen haasteita,
- terrorismirikoksia koskeva lainsäädäntö on kehittynyt vähitellen. Osa tällä hetkellä kriminalisoiduista teoista/tekotavoista tietyissä tapauksissa eivät ole olleet rikoksia tekotekohetkellä,
- terrorismirikosten terroristisen tarkoituksen osoittamiseen liittyy haasteita,
- ylipäänsä vähäinen määrä aloitettuja esitutkintoja terrorismin rahoittamisesta ja sitä myöten oikeuskäytännön puuttuminen puolestaan vaikuttavat esitutkintojen aloittamiseen (torjuvasti),
- esitutkintaa edeltävässä tiedusteluvaiheessa ei ole kyetty keräämään riittävästi todisteita eikä täten riittävää näyttöä syytä epäillä -kynnyksen ylittymiseksi ja esitutinnan aloittamiseksi,
- todisteiden hankkimiseen ulkomailta (erityisesti konfliktialueilta) liittyy haasteita,
- Suomessa on vain vähän erikoistumista terrorismirikosten tutkimiseen ja syyttämiseen ja terrorismirikosten tutkinta on usein aikaa ja resursseja vievää, mikä saattaa nostaa kynnyksestä käynnistää esitutkinta.

Poliisineuvos
Keskusrikospoliisin päällikkö


Robin Lardot

Rikostarkastaja


Jaakko Christensen

Jakelu
Tiedoksi

Sisäministeriö
Poliisihallitus