

Prof. Sakari Melander
10.6.2021

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys (HE) 89/2021 vp eduskunnalle laiksi rikoslain 17 ja 34 a luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia, minkä lisäksi näiden rikoslain 34 a lukuun tehtävien muutosten vuoksi myös pakkokeinolakia, poliisilakia ja eräitä muita lakeja ehdotetaan muutettavaksi. Esityksessä ehdotetaan rikoslain terrorismirikoksia koskevia säännöksiä muutettavaksi ja täydennettäväksi. Esityksessä ehdotetaan terroristisen rikollisen toiminnan kannalta olennaisen tehtävän hoitamisen rangaistavaksi säättämistä terroristiryhmän toimintaan osallistumistekona. Lisäksi esityksessä ehdotetaan uutena terrorismirikoksena terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rangaistavaksi säättämistä. Terrorismirikoksia koskevaan rikoslain 34 a lukuun tehtäisiin lisäksi eräitä muita muutoksia, minkä lisäksi terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rangaistavaksi säättämisen vuoksi pakkokeinolaikiin ja poliisilakiin ehdotetaan tehtäväksi tiettyjä muutoksia, jotka laajentavat salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttöalaa.

Ehdotus sisältää valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta merkityksellisiä rikosoikeudellisia muutosehdotuksia. Keskityn lausunnossani ehdotettuihin rikoslain muutoksiin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Esityksessä ehdotetaan tiettyjä muutoksia terrorismia koskevaan rikoslain 34 a luvun sääntelyyn. Ehdotetut muutokset perustuvat ennen muuta kansalliseen lainvalmisteluun, vaikka rikoslain terrorismirikoksia koskeva luku suurelta osin perustuu EU:ssa annettuun terrorismin torjuntaa koskevaan puitepäätökseen 2002/475/YOS sekä sen korvanneeseen terrorismin torjuntaa

koskevaan direktiiviin (EU) 2017/541, Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan yleissopimukseen (CETS 196, SopS 49/2008), YK:n turvallisuusneuvoston tiettyihin päätöslauselmiin sekä terrorismin rahoitusta koskevat säännökset erityisesti YK:ssa annettuun terrorismin rahoituksen vastaiseen yleissopimukseen (SopS 74/2002) ja OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisen toimintaryhmän FATF:n (Financial Action Task Force) suosituksiin. Nyt käsillä olevat ehdotukset liittyvät kuitenkin ennen muuta kansallisista tarpeista käsin toteutettuun lainvalmisteluun (HE, s. 49), vaikka ehdotetulla rikoslain 34 a luvun 4 §:n muutoksella on esityksen perustelujen (s. 13 ja 49–50) mukaan liittymä terrorismirikosdirektiivin terroristiryhmään liittyviä rikoksia koskevan 4 artiklan täytäntöönpanoon. On myös huomattava, että ehdotetun terrorismirikoksiin liittyvän julkinen kehottamisen taustalla on Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan yleissopimuksen 5 artikla ja EU:ssa annetun terrorismin torjuntaa koskevan direktiivin 5 artikla.

Esityksen perusteluissa (s. 17) terrorismirikoksia koskevien rangaistussäännösten täydentämistarvetta arvioidaan myös suhteessa terrorismin tilannekuvaan. Perusteluissa esimerkiksi todetaan, että matkustaminen Suomesta terroristijärjestöjen hallitsemille alueille on viime vuosina vähentynyt, mutta tästä huolimatta tällaisten järjestöjen toimintaan osallistuminen ei ole merkityksetön uhka, minkä lisäksi esityksessä tilanteen todetaan voivan muuttua uusien terroristijärjestöjen syntymisen ja nykyisten järjestöjen mahdollisen vahvistumisen seurauksena. Esityksen perusteluissa myös todetaan, että Suomessa tai Suomesta käsin toteutettujen terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen tekojen edistämistekoihin on syytä varautua. Esityksen perusteluissa (s. 18) todetaan suojelupoliisin julkaisemiin tietoihin viitaten, että Suomessa esiintyy merkittävää terrorismin tukitoimintaa, joka ilmenee esimerkiksi rahoittamisena ja ideologian levittämisenä.

Yleisesti voidaan huomauttaa, että terrorismirikoksia koskeva rikoslain 34 a luku on monessa suhteessa poikkeuksellinen kokonaisuus. Sääntely on ensinnäkin huomattavan monimutkaista sisältäen paljon viittauksia rikoslain muihin säännöksiin sekä luvun sisäisiä viittauksia. Lisäksi luku sisältää verraten monimutkaisen määritelmäsäännöksen. Edelleen on huomattava, että terrorismirikoksia koskevien säännösten taustalla on lukuisia kansainvälisiä ja eurooppalaisia oikeudellisia asiakirjoja, jotka tulee ottaa huomioon sääntelyä mahdollisesti käytännössä sovellettaessa. Ongelmatonta ei yleisellä tasolla myöskään ole, että sääntelyä on useaan otteeseen laajennettu kattamaan tekoja, jotka ovat yhä etäämmällä oikeushyviä konkreettisesti loukkaavasta tai vaarantavasta toiminnasta, minkä lisäksi erinäisten valmistelutyypisten tekojen ja vakiintuneista osallisuusopillisista näkemyksistä poikkeavien säännösten liitännäisyydestä tehtyyn terrorismirikokseen samalla on luovuttu (HE 188/2002 vp, PeVL 48/2002 vp, LaVM 24/2002 vp, HE 81/2007 vp, LaVM 9/2007 vp, HE 18/2014 vp, PeVL 26/2014 vp, LaVM 11/2014 vp HE 93/2016 vp, PeVL 37/2016 vp ja LaVM 10/2016 vp, HE 30/2018 vp, PeVL 20/2018, LaVM 4/2018, HE 135/2020 vp, PeVL 1/2021 vp, LaVM 2/2021 vp). Nyt ehdotettu sääntely entisestään pistemäisenä uudistuksena laajentaisi rikoslain 34 a luvussa tarkoitetun rangaistavan käyttäytymisen alaa. Tätä kehitystä ei voi pitää erityisen toivottavana sääntelyn ennakoitavuuden ja selkeyden näkökulmasta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan perusteella on sinänsä selvää, että terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvän vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja painavat perustellut. Terrorismin poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on myös annettava merkitystä arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 10/2005 vp, s. 2/I, PeVL 23/2005 vp, s.

2/I, PeVL 9/2014 vp, s. 2/II, PeVL 26/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2016 vp, s. 2, PeVL 56/2016 vp, s. 6, PeVL 20/2018 vp, s. 2 ja PeVL 1/2021 vp, 3 kohta).

Edellä mainittu lähtökohta on terrorismin poikkeuksellisen vakava luonne huomioon ottaen perusteltu. Siitä ei kuitenkaan suoraan seuraa, että terrorismirikoksia koskevassa sääntelyssä olisi kysymys sellaisesta rikosoikeudellisen sääntelyn erityistapauksesta, josta säädettäessä kriminalisointiperiaatteiden ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset täyttyisivät lievemmin kriteerein kuin muun rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä. Vaikka terrorismirikoksia koskevan sääntelyn tausta on usein Suomea velvoittavassa kansainvälisessä tai EU-oikeudellisessa sääntelyssä, tämä ei saisi tarkoittaa rangaistavaa käyttäytymistä koskevaa sääntelyä rajoittavien oikeudellisten edellytysten erilaista tulkintaa. Terrorismirikoksia koskevien säännösten kattaman rangaistavan käyttäytymisen alan läheinen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin pikemmin puoltaa rikosoikeudellisen lainsäädännön sallittavuutta koskevien perusoikeuksien rajoitusedellytysten (yleisesti PeVL 23/1997 vp, s. 1–2 ja PeVL 48/2017 vp, s. 7–10) asettamien vaatimusten erityisen perusteellista tarkastelua nimenomaan terrorismirikosten säätämisen yhteydessä. Terrorismirikoksia koskeva viimeaikainen lainsäädäntökäytäntö näyttää valitettavasti kuitenkin suhtautuvan terrorismirikoksiin ikään kuin poikkeustapauksena, jota koskeva lainsäädäntö jatkuvasti loitontuu oikeusvaltiollisesta perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset täysimääräisesti huomioon ottavasta lainsäädäntötraditiosta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmin useassa yhteydessä arvioinut terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin. Tällöin valiokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota ennen muuta perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (PeVL 37/2016 vp, s. 2–3 ja siinä mainitut lausunnot sekä PeVL 20/2018 vp, s. 2 ja PeVL 1/2021 vp, 2 kohta). Lisäksi valiokunta on käytännössään arvioinut terrorismirikoksiin liittyviä ehdotuksia perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 1/2021 vp, 2 kohta, PeVL 20/2018 vp, s. 2 ja PeVL 37/2016 vp, s. 3–4; ks. myös PeVL 56/2016 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on lisäksi katsottu, että terrorismirikoksissa on kysymys sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut (PeVL 37/2016 vp, s. 3, PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja PeVL 1/2021 vp, 5 kohta). Tästä huolimatta valiokunta on todennut terrorismirikoksia koskevan sääntelyn muodostavan monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Koska kysymys on sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut, valiokunta on todennut, että terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisuutta olisi syytä pyrkiä yksinkertaistamaan (PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja PeVL 37/2016 vp, s. 3; ks. myös LaVM 4/2018 vp, s. 10).

Edellä esitetyn mukaisesti esityksessä ehdotettujen terrorismirikoksia koskevien muutosten tavoitteet liittyvät ennen muuta kansallisessa lainvalmistelussa havaittuihin lainsäädännön täydentämistarpeisiin. Ehdotetuissa muutoksissa on kysymys rangaistavan alan laajentamista koskevista ehdotuksista. Esityksen perustelujen mukaan ei myöskään ole aivan selvää, että esityksessä tarkemmin selostetut terrorismia koskevat uhakuva-arviot välttämättä perustelisivat esityksessä ehdotettujen rangaistavan käyttäytymisen alan laajentamista koskevien muutosten toteuttamista juuri nyt. Sinänsä selvää on, että ehdotetuille muutoksille on esitettävissä terrorismin torjuntaan ja ennaltaehkäisemiseen liittyvät edellä esitetyt painavat perusteet, mutta kysymys on myös tilanteesta, jossa rangaistavaksi ehdotettu toiminta on pitkälti jo voimassa olevien säännösten perusteella rangaistavaa. Terrorismirikoksiin liittyvän lainsäädännön monimutkaisuuden

näkökulmasta ongelmatonta ei kuitenkaan ole, että terrorismia koskevaa rikosoikeudellista lainsäädäntöä edotetaan jälleen yhdellä uudistuksella laajennettavaksi. Kysymys on merkityksellinen myös jäljempänä tarkemmin käsiteltävän terrorismirikoksia koskevan lainsäädännön kokonais-uudistuksen näkökulmasta.

Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 34 a luvun 4 §:n terroristiryhmän toiminnan edistämistä koskevan säännöksen nimi muutettaisiin terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi ja että säännöksen 1 momentin 4 kohdan mukaan rangaistavaa jatkossa olisi terroristiryhmän rikollisen toiminnan kannalta olennaisen tehtävän hoitaminen. Rangaistavuus edellyttäisi tekijällä olevaa tarkoitusta edistää terroristiryhmän luvun 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitettua rikollista toimintaa tai tietoisuutta siitä, että hänen toimintansa edistää sitä. Voimassa olevan rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohdan rangaistavaa on terroristiryhmän tärkeiden taloudellisten asioiden hoitaminen tai ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeiden taloudellisten tai oikeudellisten neuvon antaminen. Esityksessä (s. 18) todetaan, että terroristiryhmän puitteissa tapahtuvien terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä voivat olennaisesti edistää erilaiset muutkin toimet, joita ei mainitussa lainkohdassa tällä hetkellä mainita. Esityksen perustelujen (s. 37–39) mukaan tällaista voi olla muun muassa osallistuminen terroristiryhmän aseelliseen toimintaan, ryhmän aseistuksen toimintakunnosta tai muusta varustehuollosta huolehtiminen, muu ryhmän toimintavalmiudesta huolehtiminen, terroristiryhmän toiminnan ylläpitämiseen ja käynnissäpitämiseen liittyvistä toimista, kuten ryhmän hallintoon, varojen hankinnan organisoimiseen tai logistiikkaan liittyvistä toimista huolehtiminen, ryhmän viestintä- tai yhteydenpitopalveluista huolehtiminen tai esimerkiksi ryhmän varainhankintaan liittyvien rikosten tekeminen. Kohta voisi näin pitää sisällään varsin laajan joukon terroristiryhmän toimintaan liittyviä tekoja (näin myös HE, s. 37).

Ehdotusta on tältä osin ensisijaisesti arvioitava perustuslain (731/1999) 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tehohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaatteelle on annettu vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennakoitavuutta eli sitä, että säännöksen perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (esim. PeVL 21/2021 vp, 57 kohta, PeVL 1/2021 vp, 3 kohta, PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp, s. 9 ja PeVL 56/2016 vp, s. 6). Terrorismirikoksissa on edellä esitetyn mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunnan mukaan kysymys sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut (PeVL 1/2021 vp, 5 kohta, PeVL 37/2016 vp, s. 3 ja PeVL 56/2016 vp, s. 6). Tällöin valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, edellytetäänkö pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisenä (PeVL 20/2018 vp, s. 3, PeVL 56/2016 vp, s. 7, PeVL 37/2016 vp, s. 3 ja PeVL 26/2014 vp, s. 3/I).

On huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on terroristiryhmän toimintaan osallistumista koskevaa säännöstä alun perin arvioidessaan pitänyt sääntelyn tarkkuuden kannalta arveluttavana tuolloin ehdotettua kohtaa, jonka mukaan rangaistavaa olisi ollut toimia

vakavuudeltaan pykälän muissa kohdissa kuvattuihin tekotapoihin rinnastettavalla muulla tavalla terroristiryhmän hyväksi (PeVL 48/2002 vp, s. 3/II). Eduskunnan lakivaliokunta päätyikin perustuslakivaliokunnan edellä mainitun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamiin vaatimukseen palautuvan kannan johdosta tältä osin täsmentämään ehdotettua säännöstä (LaVM 24/2002 vp, s. 6/II).

Terroristiryhmän toimintaan osallistumista koskevassa säännöksessä on kysymys sääntelystä, jonka suhteen sääntelyn täsmällisyyttä koskeva vaatimus on korostunut, koska säännös merkitsee vakiintuneista rikosoikeudellisista osallisuusopillisista näkemyksistä poikkeavaa sääntelyä (PeVL 48/2002 vp, s. 2/II; ks. myös PeVL 7/2002 vp, s. 2/II). Ylipäänsä terrorismirikoksia koskevan sääntelyn suhteen sääntelyn täsmällisyyttä koskeva vaatimus on edellä esitetyn mukaisesti korostunut. Esityksen säätämisyjärjestystä ja suhdetta perustuslakiin koskevien perusteluiden (s. 54) mukaan ehdotettu rikoslain 34 a luvun 4 §:n 1 momentin 4 kohta täyttää rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen rangaistussääntelyn täsmällisyydelle asetetut vaatimukset, koska siinä kuvataan sen kattamaa toimintaa toiminnan merkityksellisyyteen ja luonteeseen viittaavalla tunnusmerkillä (ks. myös HE, s. 37). Kohdassa tarkoitettuja tehtäviä ei esityksen perusteluiden (s. 36–37 ja 54) mukaan voi luetella tyhjentävästi, mihin vaikuttaa myös se, että tällaiset toimet voivat ajan kulumisen myötä muuttua (s. 37). Esityksen perusteluissa (s. 54) lisäksi katsotaan, että kohdassa tarkoitettuja tehtäviä rajataan hyväksyttävällä tavalla kohdan perusteluissa.

Ehdotettu kohta muodostuu nähdäkseni kuitenkin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamien vaatimusten kannalta ongelmalliseksi. Vaikka ehdotettua kohtaa on rajattu sen merkityksellisyyteen ja luonteeseen viittaavalla tunnusmerkillä (ryhmän rikoslain 34 a luvun 1, 1 a tai 2 §:ssä tarkoitetun rikollisen toiminnan kannalta olennainen tehtävä), esityksen perusteluissakin (s. 37–38) todetun ja niissä esitettyjen esimerkkien mukaisesti varsin monenlaiset teot voisivat tulla kohdan perusteella rangaistavaksi. Kohdan soveltamisala saattaisi näin muodostua sen sisältämistä rangaistavan käyttäytymisen alaa rajaavista tunnusmerkeistä huolimatta arveluttavan avoimeksi ja ennakoimattomaksi. Lisäksi on huomattava, että esityksen perustelujen (s. 36) mukaan ehdotettu rikoslain 34 a luvun 4 §:n 4 kohta kattaisi voimassa olevassa 4 kohdassa tarkoitettu terroristiryhmän tärkeiden taloudellisten asioiden hoitamisen ja ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeiden taloudellisten tai oikeudellisten neuvojen antamisen. Ei nähdäkseni kuitenkaan ole aivan selvää, mikä on voimassa olevan kohdan kattaman rangaistavan käyttäytymisen ala suhteessa ehdotettuun kohtaan, jonka mukaan rangaistavaa olisi ryhmän rikollisen toiminnan kannalta olennaisen tehtävän hoitaminen. Ei ole selvää, onko ilmaisu ”olennainen tehtävä” esimerkiksi oikeudellisten neuvojen suhteen laajempi vai suppeampi ilmaisu kuin ”erittäin tärkeä oikeudellinen neuvo”.

Edellä esitetyn perusteella ehdotettua rikoslain 34 a luvun 1 momentin 4 kohtaa olisi nähdäkseni välttämättä täsmennettävä, jotta se täyttäisi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyydelle asettamat vaatimukset. Nähdäkseni varsin monet varsin arki-setkin tehtävät on mahdollista tulkita ryhmän rikollisen toiminnan kannalta olennaisiksi. Säännöksen perusteella ja esityksen perusteluissa (s. 38) esitetyn valossa näyttäisi olevan mahdollista esimerkiksi pitää omaa perhettä hieman laajempien kotitaloustehtävien, esimerkiksi aterioiden valmistamista omalle perheelle ja joillekin muille ryhmään kuuluville henkilöille, ryhmän jäsenten toimintavalmiuksista huolehtimisena ja näin rangaistavana. Ehdotettu kohta näyttää näin ulottavan rangaistavan käyttäytymisen alan arveluttavan laaja-alaiseksi. Vaikka selvää lienee, että kaikkien rangaistavien olennaisten tehtävien luetteleminen säännöksessä ei ole mahdollista, saattaisi olla syytä harkita, olisiko kohdassa mahdollista nimenomaisesti mainita joitakin esityksen

perusteluissa mainittuja keskeisimpiä ryhmän rikollisen toiminnan kannalta olennaisia tehtäviä ja sisällyttää kohtaan tämän jälkeen avoin tekotapatunnusmerkki, jota rajattaisiin ehdotetun 4 kohdan sisältämällä tehtävän merkityksellisyttä ja luonnetta koskevilla tunnusmerkeillä ja lisäksi edellytettäisiin avoimessa kohdassa tarkoitetun toiminnan olevan kohdassa nimenomaisesti mainittuihin tekotapoihin rinnastettava. Ehdotetussa kohdassa tarkoitetun toiminnan moninaisuus saattaisi lisäksi perustella sitä, että kohtaa pyrittäisiin rajaamaan myös niin, että siinä tarkoitetun tehtävän tulisi olla ryhmän rikollisen toiminnan kannalta erittäin olennainen. Ehdotettua 4 kohtaa saattaisi olla mahdollista täsmentää ja rangaistavan käyttäytymisen alaa rajata myös mainitsemalla kohdassa nimenomaisesti, että tehtävän hoitamisen on oltava aktiivista (*”aktiivisesti hoitaa terroristiryhmän mainitun rikollisen toiminnan kannalta olennaista tehtävää”*). Esityksen perustelujen (s. 37) kohdassa tarkoitettu tehtävän hoitaminen edellyttää aktiivista toimintaa. Toiminnan aktiivisuutta koskeva edellytys saattaisi kuitenkin sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyvistä syistä olla syytä mainita nimenomaisesti (samoin kuin rikoslain 17 luvun 1 a §:n 7 kohdassa).

Kohtaa saattaisi olla mahdollista täsmentää myös sisällyttämällä nyt ehdotettu 4 kohta säännöksen 5 kohdaksi ja säilyttämällä voimassa oleva 4 kohta sellaisenaan (vastaavasti on tehty esimerkiksi rikoslain 17 luvun 1 a §:n 6 ja 7 kohdassa), koska edellä esitetyn perusteella aivan selvää ei ole, mikä on ehdotetun 4 kohdan kattaman rangaistavan käyttäytymisen ala voimassa olevaan 4 kohtaan. Ryhmän toiminnan kannalta erittäin tärkeiden oikeudellisten neuvojen antamisen rangaistavuudesta säätämistä erityisen täsmällisesti ja voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavasti omassa kohdassaan perustelee myös tällaisen toiminnan liittymä perustuslain 21 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklassa turvattuun oikeusturvaan ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, mihin voimassa oleva rikoslain 34 a luvun 4 §:n 2 momentti nimenomaisesti liittyy.

Esityksen perusteluissa (s. 9–11) terroristiryhmän toiminnan edistämistä (ehdotettu terroristiryhmän toimintaan osallistuminen) koskevaa säännöstä verrataan rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä tarkoitettuun järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskevaan säännökseen, jonka 7 kohdan mukaan rangaistavaa on ryhmän toimintaan osallistuminen aktiivisesti edistämällä järjestäytyneen rikollisryhmän rikollisten tavoitteiden saavuttamista muulla vakavuudeltaan säännöksen 1–6 kohdassa tarkoitettuun tekotapaan verrattavalla olennaisella tavalla. Kohta sisällytettiin säännökseen alun perin YK:n järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevan yleissopimuksen (ns. Palermion sopimus) kansallisen voimaansaattamisen yhteydessä (HE 23/2003 vp). Rikoslain 17 luvun 1 a §:ää ei ole tältä osin säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. kuitenkin PeVL 10/2000 vp, joka koski HE:ssä 183/1999 vp ehdotettua järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskevaa säännöstä, jota sittemmin merkittävästi täsmennettiin; ks. myös LaVM 26/2002 vp) eivätkä säännöstä koskevat myöhemmät muutosehdotuksetkaan (HE 263/2014 vp) ole olleet eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavana, minkä vuoksi viimeksi mainitun säännöksen sisältämillä muotoiluilla ei voine antaa erityisen suurta merkitystä arvioitaessa nyt käsillä olevassa esityksessä ehdotetun suhdetta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamiin vaatimuksiin.

Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen

Esityksessä ehdotetaan, että rikoslain 34 a luvun 5 e §:ään lisättäisiin terrorismirikoksiin liittyvää julkista kehottamista koskeva säännös. Säännöksen mukaan rangaistaisiin sitä, joka joukkotiedotusvälinettä käyttäen tai julkisesti väkijoukossa taikka yleisesti tietoon saatetussa kirjoituksessa tai muussa esityksessä kehottaa tai houkuttelee värväytymiseen terroristiryhmään tai rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen tekemiseen siten, että kehoitus tai houkuttelu on omiaan aiheuttamaan värväytymisen tai terrorismirikoksen tekemisen. Säännöksessä tarkoitusta teosta voitaisiin tuomita sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan yleissopimuksen 5 artikla pitää sisälleen julkista yllyttämistä terrorismirikokseen koskevan kriminalisointivelvoitteen. Sopimusta kansallisesti voimaansaatettaessa katsottiin, että rikoslain 17 luvun 1 §:ssä tarkoitettu yleinen julkinen kehottamista rikokseen koskeva säännös kattaa 5 artiklassa tarkoitetun velvoitteen. Sopimus (sen 9(1)(c) artikla) kuitenkin edellytti, että julkinen kehottaminen rikokseen lisättiin rikoslain 34 a luvun 1 §:ssä 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetuksi terroristisessa tarkoituksessa tehtäväksi rikokseksi (HE 81/2007 vp, s. 9–10). Myös EU:ssa annetun terrorismin torjuntaa koskevan direktiivin 5 artikla sisältää julkista yllyttämistä terrorismiin koskevan kriminalisointivelvoitteen. Direktiiviä kansallisesti täytäntöönpantaessa rikoslain 17 luvun 1 §:n ja aiemmin muutetun rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdan katsottiin täyttävän direktiivin 5 artiklan kriminalisointivelvoitteen (HE 30/2018 vp, s. 38–39). Nyt käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa on siis omaksuttu edellä mainituista hallituksen esityksistä poikkeava sääntelyratkaisu. Vaikuttaa siltä, että esityksessä (s. 20) nimenomaan terrorismirikoksiin liittyvän kehottamisrikoksen tarvetta perustellaan ennen muuta terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kattavuudella, kommunikaatioteknologian kehittymisen tuomilla mahdollisuuksilla tällaisiin kehottamistekoihin sekä sillä, että julkista kehottamista rikokseen koskevaan rikoslain 17 luvun 1 §:ään sisältyy terrorismirikoksiin yllyttämisen kannalta esityksessä ongelmallisena pidetty rangaistavan käyttäytymisen alaa rajaava konkreettista vaaraa koskeva edellytys (s. 20–21). Esityksessä omaksutun näkemyksen (s. 20) mukaan julkinen kehottaminen terroristiryhmään värväytymiseen tai terrorismirikoksen tekemiseen on jo ilman vaaran aiheutumista paheksuttava teko.

Ei nähdäkseni kuitenkaan olisi välttämätöntä, että terrorismirikoksiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta säädettäisiin omassa rangaistussäännöksessään, koska julkinen kehottaminen rikokseen on jo laajasti rangaistavaa ja koska terroristisessa tarkoituksessa tehty julkinen kehottaminen rikokseen on rikoslain 34 a luvun 1 §:n 2 kohdan mukaan rangaistava teko. Saattaisi olla pikemmin perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta epätyytyttävää, jos julkisesta kehottamisesta rikokseen säädettäisiin vielä kolmannessa säännöksessä eli ehdotetussa rikoslain 34 a luvun 5 e §:ssä – vaikka säännösten soveltamisalat olisivatkin erilaiset. Toisaalta ehdotetulle sääntelymallille on esitettävissä myös terrorismirikoksiin julkisen kehottamisen moitittavuuteen liittyviä perusteita.

Ehdotettu säännös on merkityksellinen perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden ja 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. On ensinnäkin huomattava, että julkista kehottamista rikokseen koskeva rikoslain 17 luvun 1 § on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Valiokunta on käytännössään pitänyt rikoslain 17 luvun 1 §:ää niin sanottuna ilmaisuvapausrikoksena, jonka suojelukohteena on ensi sijassa yleinen järjestys mutta jolla on myös ennakollista merkitystä rikosten estämisessä (PeVL 23/1997 vp, s. 3), mitä valiokunta piti merkityksellisenä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10(2) artiklassa tarkoitettujen sallittujen sananvapauden rajoitusperusteiden kannalta (PeVL 23/1997 vp, s. 3/II). Kriminalisoinnin oikeasuhtaisuuden näkökulmasta valiokunta piti merkityksellisenä säännöksen soveltamisen kytkemistä vaarantamisedellytykseen jonkin rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisestä taikka yleisen järjestyksen tai turvallisuuden vaarantumisesta (PeVL 23/1997 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunnan rikoslain 17 luvun 1 §:stä omaksumat näkökohdat ovat merkityksellisiä myös ehdotetun 34 a luvun 5 e §:n valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan yleissopimuksen 5 artiklan ja EU:ssa annetun terrorismin torjuntaa koskevan direktiivin 5 artiklan julkista yllyttämistä

terrorismirikokseen koskevat artiklat pitävät sisällään korotettua tahallisuutta koskevan edellytyksen sekä vaaraa koskevan edellytyksen. Esimerkiksi yleissopimuksen 5 artiklan mukaan julkisella yllyttämisellä terrorismirikokseen tarkoitetaan sellaista viestin levittämistä yleisölle tai muuta yleiseen tietoisuuteen saattamista, jonka tarkoituksena on taivuttaa terrorismirikoksen tekemiseen ja joka aiheuttaa yhden tai useamman terrorismirikoksen vaaran, riippumatta siitä, sisältääkö viesti tällaisten rikosten nimenomaista suosittamista. Yleissopimuksen selitysmuistiossa tältä osin korostetaan 5 artiklan kriminalisointivelvoitteen liittymää Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa turvattuun sananvapauteen (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism. Warsaw, 16.V.2005, 88–92 kohta). Sananvapauden käyttämiseen liittyen yleissopimuksessa rajataan 5 artiklan kriminalisointivelvoitetta erityisellä tahallisuusvaatimuksella sekä sillä, että julkisesti toteutetun yllyttämisteon tulee aiheuttaa vaara yllytetyn rikoksen tekemisestä (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism. Warsaw, 16.V.2005, 99–100 kohta). Vaaraa koskevan edellytyksen suhteen nimenomaisesti todetaan, että se pohjautuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön ja huomiota on kiinnitettävä viestin esittäjään ja vastaanottajaan sekä siihen kontekstiin, jossa yllyttämisteko on tehty (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism. Warsaw, 16.V.2005, 100 kohta). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä on esimerkiksi väkivaltaan yllyttämisen osalta kiinnitetty huomiota tekstin sanamuotoon, sen esittäjään ja vastaanottajiin ja tekstin esittämisen kontekstiin (esim. Leroy v. Ranska (2000) ja Sürek v. Turkki N:o 4 [GC] (1999) sekä tutkittavaksi ottamista koskeva päätös ROJ TV A/S v. Tanska (2018), 47 kohta).

Selvää sinänsä on, että julkinen kehottaminen väkivaltaan tai laajemmin terrorismiin ei sellaiseenaan nauti perustuslain 12 §:ssä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklassa tarkoitettua sananvapauden suojaa vaan kysymys on lähinnä Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaamien arvojen vastaisesta puheesta ja näin sopimuksen 17 artiklassa tarkoitetusta oikeuksien väärinkäytöstä (esim. Delfi v. Viro [GC] (2015), 136 kohta ja ROJ TV A/S v. Tanska (2018), 31 kohta). Terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen säätämistä rangaistavaksi voidaan näin puoltaa perus- ja ihmisoikeuksiin palautuvilla perusteilla. Edellä esitetyn mukaisesti asiaa koskevan rikosoikeudellisen lainsäädännön tulee kuitenkin täyttää tietyt edellytykset tekijän subjektiivisen suhtautumisen ja teolla aiheutetun objektiivisesti arvioitavan vaaran suhteen. Ehdotettu rikoslain 34 a luvun 5 e § ei sisällä tekijän korotettua tahallisuutta koskevaa edellytystä, jollainen sisältyy sekä Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan 5 artiklaan (”jonka tarkoituksena on taivuttaa terrorismirikoksen tekemiseen”) että EU:n terrorismin torjuntaa koskevan direktiivin 5 artiklaan (”tarkoituksena yllyttää jonkin 3 artiklan 1 kohdan a–i alakohdassa luetellun rikoksen tekemiseen”). Ehdotettua säännöstä olisi näin nähdäkseni välttämättä täsmennettävä korotettua tahallisuutta koskevalla edellytyksellä.¹ Kysymys olisi sananvapauden puuttuvan rangaistussääntelyn alaa rajaavasta tekijästä, millä on merkitystä sananvapauden puuttuvan sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta.

¹ On huomattava, että julkista kehottamista rikokseen koskeva rikoslain 17 luvun 1 §, joka on toiminut esikuvana ehdotetulle rikoslain 34 a luvun 5 e §:lle, ei sisällä korotettua tahallisuutta koskevaa vaatimusta. Tällä ei nähdäkseni kuitenkaan ole merkitystä suhteessa siihen, tulisiko terrorismirikokseen liittyvää julkista kehottamista koskevan mahdollisen rangaistussäännöksen sisältää korotettua tahallisuutta koskeva vaatimus edellä leipätekstissä mainitut asiaa koskevat kriminalisointivelvoitteet huomioon ottaen. Pikemmin saattaisi olla syytä jatkossa arvioida, tulisiko rikoslain 17 luvun 1 §:ää muuttaa siten, että siinä täsmällisemmin ja nimenomaisemmin rajattaisiin rangaistavan käyttäytymisen alaa sananvapauden liittyvät näkökohdat asianmukaisesti huomioon ottaen.

Ehdotettu rikoslain 34 a luvun 5 e § sisältää abstraktista vaaraa koskevan edellytyksen (”on omiaan aiheuttamaan värväytymisen tai terrorismirikoksen tekemisen”). Tältä osin ehdotettu säännös vastaa paremmin yleissopimuksen ja direktiivin velvoitteita sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä asetettuja vaatimuksia. Jos säännös kuitenkin sisältäisi rikoslain 17 luvun 1 §:ää vastaavasti konkreettista vaaraa koskevan edellytyksen, sen soveltamisala olisi nähdäkseni selkeämpi. Toisaalta edellä mainitut asiaa koskevat kriminalisointivelvoitteet eivät nähdäkseni ja esityksen perusteluissa (s. 12–13) mainituin tavoin tarkemmin määrittele, min-kälaisesta vaarasta on kysymys. Nähdäkseni kysymys siitä, edellytetäänkö säännöksessä konkreettista vai abstraktista vaaraa, on näin kansalliseen harkintaan kuuluva kysymys. Jonkinlaisen ja tosiasiallisen merkitystä myös käytännössä saavan vaaraa koskevan edellytyksen sisällyttäminen ehdotettuun rikoslain 34 a luvun 5 e §:ään on joka tapauksessa sananvapauden turvaamiseen ja rangaistussääntelyn oikeasuhtaisen kohdentumisen kannalta välttämätöntä.

Ehdotetun rikoslain 34 a luvun 5 e §:n oikeasuhtaisuuden näkökulmasta merkityksellistä on, että sen mukaan rangaistavaa olisi kaikkien rikoslain 34 a luvussa tarkoitettujen terrorismirikoksen tekemiseen liittyvä julkinen kehottaminen. On huomattava, että rikoslain 34 a luku sisältää laajan joukon terrorismiin liittyviä moitittavuudeltaan varsin eriasteisia rangaistavaksi säädettyjä tekoja. Luvun 5 d §:ssä esimerkiksi säädetään rangaistavaksi terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen. Ei nähdäkseni ole välttämättä rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellytettävän oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta perusteltua, että rangaistavaa olisi kaikkien terrorismirikosten tekemiseen liittyvä julkinen kehottaminen. Sääntelyn rajaamista tältä osin olisi syytä harkita.

Ehdotetut rangaistusasteikot ja rangaistussääntelyn oikeasuhtaisuus

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käytännössä lainsäätäjän liikkumavaran on rangaistusseuraamuksen oikeasuhtaisuuden suhteen katsottu olevan melko väljä. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi pitänyt selvänä, että perustuslaki ei aseta tiukkoja rajoja sakkorangaistusten korottamiselle, kunhan muutokset kytketään hyväksyttäviin perusteisiin (PeVL 9/2016 vp, s. 6). Valiokunta on käytännössään esimerkiksi todennut, että päiväsakkojen rahamäärän kaksinkertaistaminen olisi sinänsä mahtunut lainsäätäjän oikeasuhtaisuutta koskevan liikkumavaran piiriin (PeVL 9/2016 vp, s. 6), mutta muutokselle ei ollut esitettävissä hyväksyttäviä perusteita (PeVL 9/2016 vp, s. 6). Edellä todetusta seuraa, ettei perustuslaista voida johdattaa erityisen pitkälle meneviä vaatimuksia rikosoikeudellisten seuraamusten ankaruuden suhteen, mutta toisaalta rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan on täytettävä suhteellisuuden vaatimukset. Tämä myös merkitsee, että tietyn rangaistavaksi säädettyjen tekojen kokonaisuuden, kuten terrorismirikoksia koskevan luvun, mahdollistamien seuraamusten on muodostettava oikeasuhtainen kokonaisuus.

Rikoslain terrorismirikoksia koskeva luku ei tässä suhteessa täytä suhteellisuusvaatimuksen edellytyksiä erityisen hyvin. Esityksessä ehdotetaan terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen rangaistusasteikoksi sakkoa tai enintään kahta vuotta vankeutta. Kuten esityksen perusteluissa (s. 26–27) todetaan, rikoslain 34 a luvun 5 §:ssä tarkoitettu terrorismin rahoittaminen voisi jatkossa koskea myös terrorismirikoksiin liittyvää julkista kehottamista ja terrorismin

rahoittamisesta voidaan tuomita enintään kahdeksaksi vuodeksi vankeuteen. Ehdotettuun rikoslain 34 a luvun 5 e §:ään kohdistuvasta terrorismin rahoittamisesta voitaisiin näin teoriassa tuomita huomattavasti ankarampi rangaistus kuin kehottamisrikoksesta itsestään. Erityisesti terrorismin rahoittamista koskevaan säännökseen on alun perinkin liittynyt tällainen oikeasuhtaisuuden näkökulmasta haasteellinen mahdollisuus (HE 43/2002 vp, s. 29/I ja HE 188/2002 vp, s. 57/I).

Esityksen perusteluissa (s. 27) todetaan, että terrorismirikoksia koskevassa tulevassa kokonaistarkastelussa on varmistettava, että terrorismirikosten rangaistusasteikot muodostavat keskenään johdonmukaisen kokonaisuuden. Esityksessä todettu on tältä osin perusteltu ja on syytä korostaa tällaisen johdonmukaisuuden olevan myös suhteellisuusvaatimuksen edellyttämää.

Terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisuudistuksen tarve

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta yksinkertaistaa terrorismirikoksia koskevaa sääntelykokonaisuutta (PeVL 37/2016 vp, s. 3, PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja PeVL 1/2021 vp, 12 kohta). Valiokunta on lisäksi korostanut, että rikoslain 34 a luvun sääntely on huomattavan monimutkaista. Luvun säännökset sisältävät useita viittauksia rikoslain muuhun sääntelyyn sekä useita luvun sisäisiä viittauksia, minkä lisäksi 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 on tämän vuoksi painottanut terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaistarkastelun tarvetta (PeVL 1/2021 vp, 13 kohta). Myös eduskunnan lakivaliokunta on korostanut tällaisen kokonaistarkastelun tarvetta (LaVM 4/2018 vp, s. 10 ja LaVM 2/2021 vp, s. 5–6).

Esityksen perusteluissa (s. 21) tällaista terrorismirikosten kokonaistarkastelua pidetään selkeästi tarpeellisena, mutta perusteluissa myös arvioidaan, että kokonaistarkastelu ja sen pohjalta valmistellun uuden lainsäädännön voimaansaattaminen tulevat viemään useita vuosia. Esityksessä tämän vuoksi (s. 21) todetaan, että tuleva kokonaisarviointi ei saa estää tarpeellisten ja perustelujen lainsäädäntömuutosten tekemistä jo aiemmin.

Edellä todettua hallituksen esityksen perusteluissa omaksuttua näkemystä voi pitää osin ongelmallisena, koska lienee selvää, että esityksessä ehdotetut muutokset ovat sellaisia, jotka paremmin soveltuisivat terrorismirikoksia koskevan rikoslain luvun kokonaistarkastelun yhteydessä toteutettaviksi. Olisi nähdäkseni esimerkiksi syytä kokonaisuutena arvioida, miten julkinen kehottaminen terrorismirikokseen tulisi säätää rangaistavaksi suhteessa rikoslain muita kehottamisrikoksia koskevaan sääntelyyn. Myös edellä mainitut rangaistusasteikkoihin ja niiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät kysymykset ovat selkeästi kysymyksiä, jotka tulevat parhaiten arvioituiksi osana mainittua kokonaistarkastelua. Nyt käsillä olevaa ehdotusta perustellumpaa olisi nähdäkseni ollut ryhtyä asiaa koskevien mahdollisten muutosehdotusten toteuttamiseen vasta terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaistarkastelun yhteydessä.

Helsingissä 10.6.2021



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori