

**18.8.2020**

**EOAK/4262/2020**

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen**

### **Lausunto työryhmämietinnöstä (Terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuus ja vastavuus vertailumaiden sääntelyn kanssa)**

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa terrorismirikosten rangaistussäännöksiä käsitelleen työryhmän mietinnöstä (Mietintöjä ja lausuntoja 2020:8). Lausunto on pyydetty antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuu lausuntopyyntöön. Pyydettyinä lausuntonani esitän seuraavan.

#### **Yleistä**

Terrorismirikoksia koskevaan lainsäädäntöön on viimeisen 20 vuoden aikana kohdistunut poliittista mielenkiintoa ja painetta. Kansainvälisissä ja kansallisissa hankkeissa on pyritty kriminalisoimaan myös terrorismiin liittyvät valmistelu- ja edistämistoimet mahdollisimman kattavasti. Ensimmäinen kriminalisointien aalto liittyi 9/11 –jälkeisiin tapahtumiin. Toisen aallon, josta nyt on kysymys, syynä on ennen muuta ISIS.

Kuten lausuntopyynnössäkin on todettu, nyt kysymyksessä olevan työryhmän asettamiseen ja toimeksiantoon on vaikuttanut al-Holin leiriltä kotiutettaviin suomalaisiin ja heidän aikaisempaan toimintaansa liittynyt yhteiskunnallinen keskustelu. Tähän liittyen hallitus on luvannut arvioida tarpeet terroristiseen toimintaan liittyvän lainsäädännön muutoksiin sekä ilmoittanut tekevänsä tarvittavat korjaukset lainsäädäntöön.

Vaikka nykyisiäkään terrorismin edistämiseen liittyviä kriminalisointeja ei ole kansallisella tasolla juurikaan jouduttu soveltamaan, työryhmä ehdottaa säädettäväksi entistä laajempia ja varsin väljiä täydentäviä kriminalisointeja.

Vaikuttaa siltä, että vakiintuneilla kriminalisointiperiaatteilla ei terrorismin kohdalla katsota olevan täysin samanlaista painoarvoa kuin lainsäädäntötyössä yleensä. Yleensä lähdetään siitä, että uusille kriminalisoinneille tulee olla osoitettavissa asianmukaisiin selvityksiin pohjautuva painava yhteiskunnallinen tarve. Rikosoikeuteen turvautumista on yleensä pidetty vasta viimeisimpänä keinona (ultima ratio) vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen.

Kun työryhmän toimeksianto liittyy al-Holin tilanteesta heränneeseen keskusteluun, olisi ollut johdonmukaista kriminalisointiperiaatteiden mukaisesti arvioida, missä määrin nyt kysymyksessä olevilla tai muilla terrorismiin liittyvillä kansallisilla kriminalisoinneilla olisi voitu vaikuttaa siihen tapahtumainkulkuun, joka on johtanut suomalaisten naisten ja lasten päätymiseen al-Holin leirille.

Esimerkiksi organisoituun huumausainerikollisuuteen liittyvä oikeuskäytäntö on osoittanut, että tehokkaalla viranomaistoiminnalla kehittyneenkin rikollisorganisaation työnjakoon ja toimintaan voidaan päästä kiinni – jopa silloin, kun rikollista toimintaa johtaa viranomaisen itse. Yleensä normaalit osallisuusopit riittävät rikollisten tuomitsemiseen eikä rikosvastuun toteuttamiseksi tarvita kaiken kattavia edistämiskriminalisointeja. Tiedossani ei ole esimerkkejä siitä, ettei vastaava vakiintuneisiin osallisuusoppeihin perustuva lähestymistapa toimi ja riitä terrorismin kohdalla.

Huoli siitä, etteivät osallisuusopit ja jo olemassa olevat valmistelu- ja edistämiskriminalisoinnit terrorismin osalta vieläkään riitä, jää jossain määrin kyseenalaiseksi. Ehdotettujen kriminalisointien välttämättömyyttä tarvetta ei ole työryhmän mietinnössä juurikaan pyritty tältä osin perustelemaan.

### **Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen (olennainen tehtävä)**

Terroristiryhmään tai -järjestöön kuulumista tai sen toimintaan osallistumista koskien työryhmä ehdottaa rangaistavuuden laajentamista jo rangaistaviksi säädettyjen terroristiryhmän toiminnan edistämistekojen lisäksi siihen, että henkilö hoitaa mitä tahansa terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta ”*olennaista tehtävää*” edistääkseen ryhmän terroristista rikollista toimintaa taikka tietoisena siitä, että hänen toimintansa edistää tällaista rikollista toimintaa.

Ehdotettu muutos koskisi rikoslain 34 a luvun 4 §:n sisältöä ja rikosnimikettä. Terroristiryhmän tärkeiden taloudellisten asioiden hoitaminen ja erittäin tärkeiden neuvojen antaminen terroristiryhmälle on jo nykyisin kyseisen lainkohdan nojalla rangaistavaa terroristiryhmän toiminnan edistämisenä. Nyt kriminalisointia olisi tarkoitus laajentaa mihin tahansa olennaiseen tehtävään terroristiryhmässä ja rikosnimike olisi tarkoitus muuttaa terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi. Olennainen tehtävä kattaisi ilmaisuna myös edellä mainitut taloudellisten asioiden hoitamisen ja neuvojen antamisen.

Olennaisella tehtävällä tarkoitettaisiin työryhmän mietinnön (s. 69) mukaan esimerkiksi terroristiryhmän varustehuollosta tai muusta sen toimintavalmiudesta huolehtimista. Myös ryhmän toimintaan liittyvä ideologinen koulutus mainitaan (s. 70) esimerkkinä olennaista tehtävästä.

Kun kysymys on sotilaalliseen tapaan organisoituneesta terroristiryhmästä, työryhmän mietinnössä esimerkkeinä mainitut ”komppanian vääpeli” –tyyppiset ja ”politrukki”-tyyppiset pysyvät tehtävät ovat epäilemättä sellaisia, joita voidaan pitää terroristiryhmän toiminnan kannalta olennaisina. Toisaalta tällaisissa tehtävissä toimivat henkilöt voitaneen jo normaaliin osallisuusoppien perusteella monissa tapauksissa saattaa rikosvastuuseen terroristiryhmän toiminnasta.

Ehdotetun säännöksen taustat liittyvät nimenomaan ISIS-tyyppiseen organisoituun terroristijärjestöön ja pitkälle vietyyn työnjakoon. Jos terroristijärjestö ylläpitää esimerkiksi omia sairaaloita tai muuta lääkintähuoltoa, myös lääkärit ja sairaanhoitajat toiminevat ehdotetussa lainkohdassa tarkoitettussa olennaisessa tehtävässä - kuten ravitsemushuollosta vastaava henkilöstökin.

Asian jatkovalmistelussa tulisi pohtia, olisiko terroristiryhmän lääkäriin, jonka on lääkärietiikan mukaisesti hoidettava myös pahantekijöitä, suhtauduttava samalla tavalla kuin muihinkin olennaista tehtävää terroristiryhmässä hoitaviin henkilöihin. Entä mikä on terroristiryhmän ruoka- ja vesihuollosta vastaavan henkilön asema? Lääkärin ja veden saatavuudesta vastaavan henkilön tehtävät ovat olennaisia ja ääriolosuhteissa terroristiryhmän toiminnan kannalta elintärkeitä. Tällaisiin olennaisiin tehtäviin liittyy kuitenkin myös humanitaarinen ulottuvuus.

Työryhmän mietinnössä selostetusta (s. 44 ja 45) Saksan liittovaltion korkeimman oikeuden ratkaisusta 22.3.2018 (StB 32/17) saa sen käsityksen, että sairaanhoitajana toimiminen terroristijärjestön sairaalassa on Saksassa katsottu rangaistavaksi. Sen sijaan sairaanhoitajan puolison toimintaa ei ole pidetty rikollisena.

Olellaisen tehtävän hoitamisen rangaistavuutta ei ole työryhmän ehdotuksen mukaan tarkoitus rajoittaa tilanteisiin, jossa tekijän tahallisuus on tarkoitustahallisuutta (edistääkseen) vaan pelkkä tietoisuus oman toiminnan merkityksestä riittäisi (kuten muissakin nykyisen pykälän kohdissa). Mikäli edellytettäisiin korotettua tahallisuutta, terroristiryhmän lääkärin toimintaan voitaisiin teoriassa suhtautua seuraavasti:

- a) Jos lääkäri terroristiryhmässä saamansa tehtävän mukaisesti hoitaisi sairaita tai loukkaantuneita terroristeja *siitä huolimatta*, että kysymys on terroristeista, jotka varsin todennäköisesti jatkavat terroristista toimintaansa, korotettu tahallisuusvaatimus ei täytyisi.
- b) Jos lääkäri terroristiryhmässä saamansa tehtävän mukaisesti hoitaisi sairaita tai loukkaantuneita terroristeja *sen vuoksi*, että he voisivat jatkaa terroristista toimintaansa, korotettu tahallisuusvaatimus täytyisi.

Käytännössä terroristiryhmän lääkäriä tuskin kuitenkaan voitaisiin edes korotetun tahallisuusvaatimuksen täytyessä syyttää sellaisesta ”olellaisesta tehtävästä”, jonka sisältö on välttämättömän hoidon antaminen terroristeille. Laiminlyödessään tahallaan hoidon antamisen hengenvaarassa tai vakavassa terveyden vaarassa olevalle terroristille lääkäri saattaisi nimittäin syyllistyä rikoslain 21 luvun 15 §:ssä tarkoitettuun pelastustoimen laiminlyöntiin taikka laiminlyöntinä toteutettuihin vakavampiin rikoksiin. Ketään, etenkin lääkäriä, ei voitane velvoittaa siihen, ettei välttämättömän hoidon tarpeessa olevia saisi auttaa. Selvää kuitenkin on, ettei terroristiryhmän lääkärin tulisi olla vastuusta vapaa esimerkiksi itsemurhaiskun tekijöille annettavan [Captagonin](#) jakelun tai muun normaaliin hoitotyöhön kuulumattoman toiminnan osalta.

Voimassa olevaan ja myös ehdotettuun lakiin sisältyy erityissäännös (rikoslaki 34 a luku 4 § 2 mom.) siitä, ettei terroristia esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä avustava asianajaja voi syyllistyä edistämisrikokseen. Lääkärin tavoin asianajajakin voi toimillaan vaikuttaa siihen, pääseekö (epäilty) terroristi jatkamaan toimintaansa. Lääkärin tai muiden (ainakin osin) humanitäärisiä tehtäviä hoitavien henkilöiden osalta vastaavaa rikosvastuusta vapauttavaa säännöstä ei humanitäärisiä järjestöjä koskevia kansainvälisiä sopimuksia lukuun ottamatta ole. Asian jatkovalmistelussa tähänkin seikkaan on syytä kiinnittää huomiota.

Työryhmän mietinnössä on todettu (s. 70), ettei olellaisena terroristiryhmän rikollisen terroristisen tavoitteen saavuttamisen kannalta voida pitää esimerkiksi sitä, että henkilö ainoastaan toimii tavanomaisissa kotitaloustehtävissä tai huolehtii ”lapsistaan”. Työryhmän käyttämä sitaateissa olevan sanan sijapääte jättää avoimeksi sen, voisiko ISIS-tyyppisen järjestön päiväkodin pitäminen tai muiden kuin omien lasten hoitaminen kuitenkin olla ehdotetussa lainkohdassa tarkoitettu olellainen tehtävä. Tältä osin työryhmän mietinnön sanamuotoja, joilla lienee yhtymäkohtia al-Holin tilanteeseenkin, olisi syytä asian jatkovalmistelussa selventää.

Kuten muidenkin terrorismin edistämisen kattavaan kriminalisointiin tähtäävien säännösten kohdalla, nyt kysymyksessä olevan säännöksen tuleva soveltamisala on jäämässä sangen epäselväksi. Työryhmä on muutaman esimerkin esittämisen jälkeen tyytynyt toteamaan (s. 70), että

*”...terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä edistäviä ryhmän puitteissa tehtäviä olennaisia toimia ei voida tyhjentävästi kuvata lainsäädännössä eikä myöskään käytännön esimerkeissä”.*

Kuten edellä olen todennut, kriminalisointiperiaatteiden mukaan kriminalisoinneille tulee olla välttämätön yhteiskunnallinen tarve. Jos tällainen tarve tässäkin tapauksessa on olemassa, lisäesimerkkien esittäminen tilanteista, joihin säännöstä tulevaisuudessa tultaisiin soveltamaan, ei voine olla ylivoimaista.

Ehdotuksen epätäsmällisyyden ongelmallisuutta lisää se, että myös ehdotettu tekomuoto voisi olla useiden salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen, jopa asuntokuuntelun, käytön perusteena.

Kun muutettavaksi ehdotetun pykälän voimassa oleva sääntely (terroristiryhmän toiminnan edistäminen) lisättiin telepakkokeinoja mahdollistavaan lainsäädäntöön, eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi seuraavaa ([PeVL 11/2005 vp](#), s. 3):

*”Valiokunta on toisaalta pitänyt tärkeänä, että toimenpiteen valtiosääntöoikeudellisen sallittavuuden edellytyksenä oleva konkreettinen ja yksilöity rikosepäily tuodaan selvästi esille myös säännöksen sanamuodossa (PeVL 5/1999 vp, s. 3/1). Lakiehdotus täyttää nämä vaatimukset. Koska terrorismirikokset on lisäksi perustellusti luettava perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantaviin rikoksiin, voidaan lakiehdotus näiltä osin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.”*

Kun ehdotettu sääntely on nykyiseen verrattuna olennaisen tehtävän sisällön osalta varsin avoin, herää kysymys, täyttääkö sääntely perustuslakivaliokunnan esittämät vaatimukset säännöksen sanamuodon osalta, ja mahdollistaako sääntely ehdotetussa muodossa liian helposti sen, että esimerkiksi telekuuntelua olisi mahdollista käyttää sellaisen rikoksen tutkintaan, joka tosiasiallisessa tekemuodossaan ei täytä perustuslain edellytyksiä toiminnan luonteesta.

### **Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen**

Uutena terrorismirikoksena ehdotetaan säädettäväksi rangaistavaksi terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen (uusi rikoslain 34 a luvun 5 d §). Ollakseen rangaistavaa kehottamisen tulisi koskea värväytymistä terroristiryhmään tai terrorismirikoksen tekemistä. Tunnuksmerkistön täytyminen ei edellyttäisi vaaraa terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisestä. Rangaistaviksi tulisivat myös julkisen kehottamisen rahoittaminen ja matkustaminen toiseen valtioon julkisen kehottamisen tekemistä varten. Rangaistavaksi tulisi jopa julkinen kehottaminen matkustamaan toiseen valtioon julkisen kehottamisen tekemistä varten.

Totean ensinnäkin sen, että rikoslain 17 luvun 1 §:ssä säädetään jo nykyisin rangaistavaksi julkinen kehottaminen rikokseen. Pykälän 1 momentin mukaan mainitusta rikoksesta tuomitaan se, joka joukkotiedotusvälinettä käyttäen tai julkisesti väkijoukossa taikka yleisesti tietoon saatetussa kirjoituksessa tai muussa esityksessä kehottaa tai houkuttelee rikoksen tekemiseen siten, että kehotus tai houkuttelu 1) aiheuttaa vaaran, että sellainen rikos tai sen rangaistava yritys tehdään, tai 2) muuten selvästi vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta.

Julkinen kehottaminen rikokseen voi koskea kaikkia rikoksia, myös rikoslain 34 a luvussa rangaistaviksi säädettyjä terrorismirikoksia. Jos julkinen kehottaminen rikokseen tehdään terroristisessa tarkoituksessa siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle, tekijä syyllistyy rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa rangaistavaksi säädettyyn terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn julkiseen kehottamiseen rikokseen.

Työryhmän mietinnön perustelujen valossa on vaikea hahmottaa, mikä välttämätön tarve edellyttää nyt ehdotettua uuskriminalisointia edellä mainittujen jo olemassa olevien kehottamiskriminalisointien lisäksi. Työryhmä näyttää pitäneen ongelmana lähinnä sitä, että rikoslain 17 luvun 1 §:n 1 momentti edellyttää, että kehotus tai houkuttelu aiheuttaa vaaran rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisestä tai muuten selvästi vaarantaa yleistä järjestystä tai turvallisuutta. Vaaraedellytyksestä työryhmän mietinnössä (s. 72-73) on todettu:

*”Tällaista nimenomaista lisäedellytystä ei työryhmän mukaan voida pitää perusteltuna rangaistavaksi ehdotettavan kehottamisrikoksen sinällään jo edustaman vaaran, kehotusten seurauksena mahdollisesti toteutettujen terrori-iskujen vahingollisuuden ja näistä seuraavan kehottamisteon erityisen paheksuttavuuden vuoksi.”*

Työryhmän esittämä edellä siteerattu perustelu on vaikeasti ymmärrettävissä. Ongelmana pidetään siis sitä, että nykyisessä laissa edellytetään vaaraa tilanteessa, jossa kehottamisrikos työryhmän mukaan joka tapauksessa ”edustaa vaaraa”. Asian jatkovalmistelussa tätä työryhmän ajatuksenkulkua on aihetta avata tarkemmin. Jos vaaraa ei edellytetä eikä kehottamisesta sellaista aiheudu, asian jatkovalmistelussa olisi myös syytä selvittää, mikä välttämätön yhteiskunnallinen tarve edellyttää tällaisen kehottamisen kriminalisointia.

Pelkästään asian kytkeminen terrorismiin ei voine riittää perusteeksi vaarattoman toiminnan kriminalisoinnille. Perusteeksi ei voine riittää myöskään se, että Suomelle vertailuvaltioina läheisten Ruotsin ja Norjan lainsäädännöistä ei edellytetä terrorismirikoksen tekemisen vaaran aiheutumista julkisesta kehottamisesta.

Työryhmän ehdottaman uuden kehottamisrikoksen rangaistusasteikko olisi sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta. Kehottamisen kohteena voisi olla mikä tahansa rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetty terrorismirikos eli esimerkiksi mainitun luvun 5 c §:ssä tarkoitettu terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen, jonka maksimirangaistus on vain yksi vuosi. Ei vaikuta johdonmukaiselta, että kehottamisrikos olisi ankarammin rangaistava kuin se teko, jonka tekemiseen kehottaminen kohdistuu.

Uuden vaaraa aiheuttamattoman kehottamisrikoksen rahoittaminen ja kehottamisen tekemistä varten matkustaminen sekä sellaiseen matkustamiseen kehottaminen tulisi työryhmän mukaan niin ikään kriminalisoida. Näiltäkin osin työryhmän esittämät perustelut jättävät toivomisen vaaraa.

Ehdotettujen uusien kriminalisointien ongelmallisuutta lisää se, että teot voisivat olla useiden salaisten tiedonhankinta- ja pakkokeinojen käytön perusteena.

Tämä lausunto annetaan pyynnön mukaisesti lausuntopalvelussa.