

12.4.2021

SUPO 131/01.04.01.00/2021

Eduskunnan Hallintovaliokunta

Asia: VNS 4/2020 vp / Lausuntopyyntö

Suojelupoliisin kirjallinen lisäselvitys

Hallintovaliokunta on pyytänyt Suojelupoliisilta kirjallista lisäselvitystä ulko- ja turvallisuuspoliittiseen selontekoon (VNS 4/2020 vp) liittyen. Suojelupoliisi lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. Keskeisimmät muutostarpeet terrorismirikoksia koskevassa rikoslain 34 a luvussa

Oikeusministeriön asettama laajapohjainen työryhmä julkaisi Suomen terrorismirikossääntelyn ajanmukaisuutta ja vastaavuutta vertailumaiden sääntelyn kanssa koskevan mietintönsä 16.6.2020. Työryhmä ehdottaa, että terroristiryhmän toiminnan edistämisen rangaistavaksi säätävän rikoslain 34 a luvun 4 §:n sisältämään nykyisin suppeahkoon tekotapaluetteloon lisätään tekotavaksi terroristiryhmän terroristisen rikollisen toiminnan kannalta olennaisen tehtävän hoitaminen. Mietinnön mukaan olennaisen tehtävän hoitamisella tarkoitettaisiin esimerkiksi terroristiryhmän varustehuollosta tai muusta sen toimintavalmiudesta huolehtimista, ryhmän aseellisten partiointi- tai vartiointitehtävien hoitamista sekä ryhmän toimintaan liittyvän ideologisen koulutuksen antamista. Muutosten vuoksi terroristiryhmän toiminnan edistämisrikoksen nimike muutettaisiin terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi. Lisäksi työryhmä ehdottaa uutena terrorismirikoksena säädettäväksi rangaistavaksi terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen, joka koskisi värväytymistä terroristiryhmään tai terrorismirikoksen tekemistä ja josta tuomittaisiin sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan työryhmän ehdottamat muutokset ovat erittäin tärkeitä ja tarpeellisia sen varmistamiseksi, että terroristiryhmien kansainvälistä rauhaa ja vakautta horjuttavaa väkivaltaista toimintaa aktiivisesti tukevat henkilöt voidaan saattaa rikosoikeudelliseen vastuuseen toiminnastaan. On perusteltua katsoa, että kyse on merkittävimmistä rikoslain 34 a lukuun tehdyistä muutoksista luvun vuonna 2003 tapahtuneen säätämisen jälkeen. Muutokset lähentävät Suomen terrorismirikossääntelyä olennaisesti muiden Pohjoismaiden terrorismirikossääntelyyn. Ehdotetussa terroristiryhmän toimintaan osallistumisen kriminalisoinnissa on kyse sellaisesta terroristiryhmän aktiivisen jäsenyyden rangaistavaksi säätämisestä, jonka tarvetta Suojelupoliisi on pitänyt esillä pitkään. Suojelupoliisi toteaa, että ehdotettujen kriminalisointien tosiasiallisenkin tehokkuuden varmistamiseksi

olennaisen tärkeää on, että niitä ei esimerkiksi esitutinnan aloittamista koskevassa harkinnassa tulkita supistavalla tavalla.

Oikeusministeriön työryhmämietinnössä todetulla tavalla terrorismirikoksia koskevat rangaistussäännökset ovat vuodesta 2002 lähtien lisääntyneet erityisesti kansainvälisten veloitteiden toteuttamisen vuoksi. Säännösten suhdetta toisiinsa ja sääntelyä muutenkaan ei ole missään vaiheessa kokonaisvaltaisesti arvioitu. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut (PeVL 37/2016 vp ja PeVL 56/2016 vp), että rikosoikeudelliseksi sääntelyksi terrorismirikokset muodostavat monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Koska kysymys on sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut, perustuslakivaliokunnan mukaan terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisuutta on syytä pyrkiä yksinkertaistamaan. Vastaavalla tavalla eduskunnan lakivaliokunta on todennut (LaVM 4/2018 vp), että terrorismirikoksia koskevaan rikoslain 34 a lukuun on 2000-luvulla tehty lukuisia muutoksia, jotka ovat johtuneet muun muassa kansainvälisistä veloitteista. Lakivaliokunnan näkemyksen mukaan terrorismirikoksia koskeva rikoslain 34 a luku on nykymuodossaan yleisesti ottaen varsin vaikeaselkoinen kokonaisuus. Valiokunta pitää perusteltuna, että terrorismirikoksia koskeva sääntely arvioidaan jatkossa kokonaisuutena omana lainsäädäntöhankkeenaan. Tässä yhteydessä on lakivaliokunnan mukaan perusteltua arvioida myös, mahdollistavatko rikoslain terrorismia koskevat kriminalisoinnit riittävän tehokkaan puuttumisen terroristisessa tarkoituksessa tehtävän toiminnan eri ilmenemismuotoihin, etenkin niin sanotun vierastaistelijailmiön osalta. Rikoslain 34 a luvun kokonaisarvioinnin tarpeellisuus tuodaan esiin myös eduskunnan käsiteltävänä äsken olleessa terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä HE 135/2020 vp ja edellä tässä lausunnossa käsitellyssä oikeusministeriön työryhmämietinnössä.

Suojelupoliisi yhtyy siihen, että rikoslain 34 a luku on kokonaisvaltaisen arvioinnin tarpeessa. Tavoitteena tulisi olla sääntelykokonaisuuden yksinkertaistaminen ja eri kriminalisointien välisten suhteiden selkeyttäminen siten, että rangaistussääntely kokonaisuutena mahdollistaa lakivaliokunnan peräänkuuluttaman tehokkaan puuttumisen vierastaistelijailmiöön ja terroristisen toiminnan muihin ilmenemismuotoihin. Osan ongelmaa muodostaa se, että rikoslain terrorismirikoslukua ja erityisesti sen sisältämiä valmistelu- ja edistämistyyppisiä kriminalisointeja on vuoden 2003 jälkeen muutettu ja täydennetty lukuisia kertoja, mistä johtuen luvun tulkinta-aineistona toimivat esityöt ovat muodostuneet fragmentaariseksi ja eri aikoina syntyneiden esitöiden keskinäiset suhteet vaikeasti hahmotettaviksi.

Edellä mainitun hallituksen esityksen HE 135/2020 vp mukaan terrorismirikossäännösten kokonaisarviointi ja sen pohjalta valmistellun uuden lainsäädännön voimaansaaminen tulevat viemään kohtuullisen pitkän ajan, mutta kokonaisarviointi ei estä tarpeellisten ja perusteltujen lainsäädäntömuutosten tekemistä ennen sitäkin. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan jo ennen kokonaisarviointiin ryhtymistä terrorismikriminalisointeihin tulisi tehdä kaksi selvästi perusteltua muutosta.

Rikoslain 34 a lukuun tulisi lisätä koulutuksen vastaanottamisen terroristiryhmältä kriminalisoiva rangaistussäännös. Luvun nykyinen 4 b §, joka säättää rangaistavaksi kouluttautumisen terrorismirikoksen tekemistä varten,

ei riittävästi vastaa tarkoitustaan. Kyseisen pykälän mukaan kouluttautumisesta terrorismirikoksen tekemistä varten on tuomittava rangaistukseen se, joka *tehdäkseen* terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen kouluttautuu räjähteiden, ampuma-aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä. Teon rangaistavuuden edellytykseksi asetetaan näin ollen se, että henkilön tahallisuus jo sillä hetkellä, kun hän vastaanottaa terroristista koulutusta, kohdistuu jonkin konkreettisen myöhemmän terrorismirikoksen (terroriteon) toteuttamiseen. Jos henkilön aie toteuttaa tietty terroristiteko syntyy vasta koulutuksen päätyttyä, ei kouluttautuminen ole ollut rangaistavaa siitäkään huolimatta, että sen antajana on ollut ISILin kaltainen terroristijärjestö ja koulutus on koskenut esimerkiksi kemiallisten aseiden käyttöä kaupunkiympäristössä. Lienee varsin yleistä, että terroristisen koulutuksen konkreettista hyödyntämistä koskeva suunnitelma kypsyy vasta koulutuksen päätyttyä, esimerkiksi henkilön siirryttyä konfliktialueella sijaitsevalta terroristileiriltä takaisin kotimaahansa, sillä terroriteon kohteen ja toteuttamisen tavan valinta perustuu osaksi opportunistisiin tekijöihin. Lisäksi, vaikka kouluttautujalla olisikin ollut tietyn terrorismirikoksen toteuttamista koskeva tahallisuus koulutuksen vastaanottamisen hetkellä, on sen toteen näyttäminen likimain mahdotonta. Sääntelyä tulisi edellä mainituista syistä täydentää siten, että rangaistavaksi säädetään koulutuksen vastaanottaminen räjähteiden, ampuma-aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä sellaiselta taholta, jonka kouluttautuja tietää olevan terroristiryhmä. On vaikea nähdä, miksi yhteiskunnan tulisi suhtautua hyväksyvästi siihen, että henkilö vastaanottaa koulutusta esimerkiksi toksiiniaseiden tai räjähdysaineiden käytössä ISILin tai al-Qaidan kaltaisilta toimijoilta.

Myös 34 a luvun rangaistusasteikkojen epäjohtonmukaisuuksia olisi syytä korjata jo ennen kokonaisuudistukseen ryhtymistä. Ilmeisimmän esimerkin epäjohtonmukaisuudesta tarjoaa terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen valmistelurikos, josta säädetty enimmäisrangaistus on kolme vuotta vankeutta. Kyseinen enimmäisrangaistus ei ole oikeassa suhteessa rikoslain 21 luvun 6 a §:ssä rangaistavaksi säädetyn törkeän henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelurikoksen enimmäisrangaistukseen, joka on neljä vuotta vankeutta. Nykyisin on toisin sanoen mahdollista tuomita ankarampi rangaistus vailla terroristisista tarkoitusta tehdyn törkeän pahoinpitelyn valmistelusta kuin terroristisessa tarkoituksessa tehdyn joukkomurhan valmistelusta.

Rikoksentehtäjän terroristista tarkoitusta koskeva sääntely on aikoinaan otettu rikoslakiin, jotta sellaisen tarkoituksen omaava tekijä voitaisiin tuomita teostaan ankaramman asteikon puitteissa kuin ilman sellaista tarkoitusta toimiva tekijä. Nyt rikoksentehtäjän terroristinen tarkoitus päinvastoin toimii rangaistusasteikkoa lieventävänä tekijänä.

On syytä todeta, että samat rangaistusasteikkojen epäjohtonmukaisuudet koskevat osaksi myös sotarikoksia. Rikoslain 11 luvun 2 §:n mukaan joukkotuhonnan valmistelurikoksen enimmäisrangaistus on kolme vuotta vankeutta. Joukkotuhonnassa on kyse siitä, että tekijä esimerkiksi surmaa jonkin kansallisen, etnisen, rodullisen tai uskonnollisen taikka niihin rinnastettavan kansanryhmän jäseniä tarkoituksenaan hävittää ryhmä kokonaan tai osittain.

2. Al-Holin leiriltä palaavien ja palanneiden naisten muodostama turvallisuusuhka osana vierastaistelijajailmiötä

Suojelupoliisin arvion mukaan ISILin toimintaan kytköksissä olevat palaajat muodostavat turvallisuusuhkan lyhyellä ja pitkällä aikavälillä sukupuoleen katsomatta. Jokaisen palaajan aiheuttama uhka arvioidaan yksilöllisesti.

Useat konfliktialueelle lähteneet henkilöt olivat tekemisissä kotimaisten jihadististen verkostojen kanssa jo ennen lähtöään konfliktialueelle. Enemmistö palaajista todennäköisesti kannattaa edelleen radikaali-islamistista ideologiaa ja integroituu takaisin kotimaisiin verkostoihin. Palaajien kokemukset ISILin "kalifaatista" ja yhteydet kansainvälisiin verkostoihin lisäävät heidän arvostustaan radikaali-islamismien kannattajien keskuudessa. Keskeinen verkostojen aiheuttama turvallisuusuhka lisäävä tekijä on Syyrian ja Irakin konfliktialueella oleskelleiden kesken muodostuneet kansainväliset yhteydet.

Alueelta palanneet naiset ovat hyvin verkostoituneita keskenään. Enemmistö heistä todennäköisesti jatkaa radikaalia toimintaa Suomessa ja integroituu takaisin monietnisiin ja ylisukupolvisiin radikaali-islamistisiin verkostoihin kotimaassa. Palaajanaisten kohdalla todennäköisintä toimintaa on propagandan levittäminen, värväys, terrorismin rahoittaminen ja lasten kasvattaminen ideologian mukaisesti. Välitön väkivaltainen toiminta on lyhyellä aikavälillä epätodennäköistä.

Konfliktialueella oleskelleiden naisten lapset ovat altistuneet vuosia äärimmäisen radikalisoivalle ympäristölle ja tulevat erittäin todennäköisesti tarvitsemaan laaja-alaista tukea vuosien ajan. Radikalisaatiota ennalta estävien toimien kohdentaminen ja riittävä resurssointi ovat avainasemassa lasten pidemmällä aikavälillä mahdollisesti aiheuttaman turvallisuusuhan konkretisoitumisen estämisessä.

Suojelupoliisin päällikkö, poliisineuvos

Antti Peltari