

Perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 89/2021 vp (terrorismirikoksia koskevan lainsäädännön uudistus)

Terrorismirikoksia koskevaa lainsäädäntöä on kehitetty Suomessa voimakkaasti ja useassa vaiheessa viimeisen kahdenkymmenen vuoden aikana. Vuonna 2003 rikoslakiin otettiin erillinen RL 34a lukunsa terrorismirikoksista ja terroristinen tarkoitus tuli terroristisia rikoksia luonnehtivaksi piirteeksi. Monessa muussa maassa terrorismirikoksia koskevaa sääntelyä oli kehitetty tietoisemmin jo aikaisemmin osin myös kansallisten tarpeiden vuoksi. Terrorismirikosten kansainvälinen sääntely on yleensä ollut perusteena kansallisille lainuudistuksille. Vain harvoissa tapauksissa, kuten kouluttautumisrikoksessa, kriminalisointi perustui alkuaan kansalliseen harkintaan.

Nyt arvioitavana oleva esitys poikkeaa edellä sanotusta yleislinjasta siinä, että nyt lainvalmisteluun on ryhdytty kansallisista syistä. On ollut tarpeen arvioida sitä, onko Suomen terroristisia rikoksia koskeva lainsäädäntö vertailumaiden lainsäädännön tasolla. Erityistä huomiota on lainvalmistelussa kiinnitetty siihen, miten terroristisen järjestön tai ryhmän toimintaan osallistumisen rangaistavuutta on vertailumaissa käsitelty ja miten rikoslakimme asiaa koskevaa sääntelyä tulisi muuttaa, jotta se oikealla tavalla tunnistaisi ne tilanteet, joiden on syytä tulla rangaistavuuden piiriin.

Esitystä voidaankin arvioida siinä mielessä tavanomaista vapaammin, ettei sen taustalla ole varsinaisesti kansainvälisiä velvoitteita, joskin sinänsä esitetyt muutokset liittyvät läheisesti myös kansainvälisissä instrumenteissa käsiteltyihin kysymyksiin. Painotus on kuitenkin nyt kansallisen arvioinnin puolella. Kansainväliset velvoitteet eivät estä sitä, että jo täytäntöönpantua sääntelyä täsmennetään ja tarkennetaan ja saatetaan paremmin näitä velvoitteita vastaavaksi. Kansainväliset terrorismin torjuntaan sääntelevät lainsäädäntöinstrumentit ja muut päätökset eivät myöskään estä kansallisesti pidemmälle menevää sääntelyä. Pitäisin kuitenkin sinänsä hyödyllisenä, että tällaisella

alueella, kun sääntely keskeisesti perustuu kansainvälisiin velvoitteisiin, Suomessa lainsäätäjä suhtautuisi varauksellisesti täysin kotikutoiseen kansalliseen sääntelyyn, jolla ei olisi vertailukohtia muiden maiden lainsäädännössä. Jäljempänä mainitsen siitä, että rikosoikeuden soveltamisalaa koskeva sääntely RL 1 luvussa korostaa tätä näkökohtaa osaltaan.

Terrorismirikokset ovat vakavia rikoksia ja niiden sääntely poikkeaa perinteisestä rikollisuudesta siinä, että rangaistavuutta on laajennettu hyvin monenlaisiin terrorismin tukitoimiin. Tietyn vertailukohdan terrorististen rikosten sääntelyyn tarjoaa järjestäytyneen rikollisuuden torjunta, jota myös säännellään varsin yksityiskohtaisesti kansainvälisin velvoittein.

Esityksen keskeinen ehdotus on, että RL 34a:4:n säännöstä muutettaisiin kahdella tavalla. Otsikko muutettaisiin terroristiryhmän toimintaan osallistumiseksi nykyisen terroristiryhmän toiminnan edistämisen sijaan. Ja tuon säännöksen 1 momentin 4-kohtaa muutettaisiin siten, että rangaistavaa osallistumista olisi terroristiryhmän mainitun rikollisen toiminnan kannalta olennaisen tehtävän hoitaminen. Nykyisessä säännöksessä kyseinen kohta rajautuu taloudellisten asioiden hoitamiseen ja tietynlaisten taloudellisten tai oikeudellisten neuvojen antamiseen.

Kriminalisoinnin otsikon muutos ei ole kovin tavallista eikä ole täysin selvää, miten sitä tulisi kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta arvioida. Rikosnimikkeen muutos ei oletettavasti tuota itsessään mitään muutosta rangaistavuuden alaan eikä vaikuta sen kattamien rikostyyppien rangaistusarvoon. Jos lainsäätäjä pyrkisi nimikkeenmuutoksella erityisesti dramatisoimaan rikoksen luonnetta ja osoittamaan sen erityistä moitittavuutta, muutosta voisi tarkastella lainsäädännöllä tavoiteltujen symbolisten vaikutusten näkökulmasta ja joissain tapauksissa tällaista voisi pitää vieraana Suomessa omaksutulle tarkastelutavalle. Samaan aikaan on kuitenkin todettava, että kaikkiin RL 34a luvun mukaisiin rikoksiin liittyy erityinen leima. Lainsäätäjä on halunnut osoittaa, että terrorismirikokset muodostavat rikoslaisissa oman erityisen kokonaisuutensa, johon yksittäiset kriminalisoinnit liittyvät.

Pidän esitettyä nimikkeenmuutosta kohtalaisen neutraalina ja onnistuneena. Voi hyvin nähdä, että säännöksessä kuvatut edistämistoimet ovat samalla terroristiryhmän toimintaan osallistumista. Terroristiryhmä ei ole sellainen yhdistys tai vastaava, jolla olisi määritellyt jäsenkriteerit tai vastaavaa, joten ryhmään kuulumista ei ole edelleenkaan tarpeen säätää rangaistavaksi, kun taas aktiiviset olennaiset osallistumistoimet on syytä saattaa rangaistavuuden piiriin. Kansainvälinen vertailu osoittaa, että tällainen näkemys on myös muualla yleinen. Kuten HE:ssä s. 8 todetaan: ”Kuulumista terroristiorganisaatioon ilmentävät tarkkarajaisella ja todennettavissa olevalla tavalla

sen toiminnassa tehdyt terrorismirikokset, joiden piiri on laaja ... ja joilla laajasti säädetään rangaistaviksi sellaisen rikoksen tekemistä edistävät merkitykselliset teot.”

Aikanaan HE:ssä oli esitetty juuri toimintaan osallistumista tarkoittavaa nimikettä, mutta silloin lakivaliokunta piti edistämistä paremmin säännöksen sisältöä kuvaavana. Hyvin samoihin aikoihin tuli ajankohtaiseksi säätää rangaistavaksi rikollisjärjestön toimintaan osallistuminen ja erityisesti sen lakivaliokuntakäsittely tapahtui samoihin aikoihin (LaVM 26/2002 vp; PeVL 10/2000 vp). Kummassakin tapauksessa omaksuttiin samanlainen malli, jossa rangaistavat edistämisen/osallistumisteot määritellään yksityiskohtaisesti.

Rangaistavan osallistumisen tekotavoista. - RL 34a:4:n säännös on yksityiskohtaisempi kuin EU:n terrorismirikospuitepäätös ja sittemmin EU:n terrorismirikosdirektiivi edellyttäisivät. Nyt esitetyn lainmuutoksen kannalta on kiinnostavaa, että edistämisisäännöstä säädettyä sekä perustuslakivaliokunta että lakivaliokunta katsoivat, ettei silloin esitetty säännös ollut tarkkarajainen, koska se sisälsi avoimen säännöksen, jonka mukaan rangaistavaa olisi ollut toiminta terroristiryhmän hyväksi vakavuudeltaan edellisiin rinnastettavalla tavalla (PeVL 48/2002 vp.; LaVM 24/2002 vp.).

Oleellinen kysymys onkin, onko esitetty olellaisen tehtävän hoitamista koskeva lainkohta rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Perustuslakivaliokunta jo aikanaan korosti sitä, että kun rikoksentekoon osallistumista pyritään kriminalisoimaan tavalla, joka poikkeaa vakiintuneista osallistumiskäsityksistä, sääntelyn täsmällisyysvaatimus korostuu tavanomaista enemmän (PeVL 10/2000 vp, s. 2/II). Toisaalta terrorismirikosten luonne erityisen vaarallisina rikoksina perustelee sitä, että sääntelyssä on tarpeen pyrkiä tiettyyn kattavuuteen.

Osallistumistoimien rangaistavuuden laajentamiseen on hyvät perustelut. Oikeusvertaileva tarkastelu on tässä ollut hyödyksi, ottaen huomioon myös sen, ettei Suomessa ole käsitelty lainkaan syytteitä RL 34a:4:n tarkoittamista rikoksista. Tarkastelu on osoittanut, että on sellaisia aktiivisen osallistumisen tapoja, jotka eivät tällä erää olisi Suomen rikoslain mukaan rangaistavia, mutta joiden tulisi sitä olla. Terrorismissa aseilla on erityinen merkitys, ja aseelliseen toimintaan osallistumisen tulee olla rangaistavaa. Aseellinen toiminta voi olla muutakin kuin itse terrorismirikoksen tekemistä: vartiointia, partiointia tai esimerkiksi muun väestön kontrollointia aseiden avulla.

On tarpeen säätää osallistumisena rangaistavaksi myös terroristiryhmän varustehuollosta huolehtiminen ja muut terroristisen ryhmän toimintavalmiuden ylläpitoon ja toimintakykyyn

liittyvät tehtävät. Myös terroristista tavoitetta tukevan ideologisen tai uskonnollisen koulutuksen antaminen voi olla olennaista tehtävän hoitamista. Ei olisi mielekasta pyrkiä luettelemaan tyhjentävästi kaikkia tällaisia mahdollisia olennaisia tehtäviä, vaan on tyydyttävä astetta yleisluonteisempaan sääntelyyn. Näkisin kuitenkin, että esitetty sääntelymalli täyttää laillisuusperiaatteen vaatimukset olennaisesti paremmin kuin se aikaisempi malli, joka nähtiin eduskuntakäsittelyssä ongelmalliseksi.

Hallituksen esityksessä on annettu esimerkkejä toimista, jotka olisivat rangaistavaa tehtävän hoitamista samoin kuin sellaisista toimista, jotka tulisi rajata rangaistavuuden ulkopuolelle. Kansainvälinen vertailu osoittaa, että rajanvedoissa on ollut tiettyä ongelmallisuutta, mikä on koskenut erityisesti niitä maita, joissa sovellettava rikossäännös on hyvin yleisluonteinen, kuten esimerkiksi Norjassa ja Tanskassa.

Julkisuudessakin on noussut keskustelua siitä, miten tulisi suhtautua esimerkiksi normaaliin kotitaloustöiden tekemiseen kuten ruoanvalmistukseen omalle perheelle ja lapsista huolehtimiseen, jos toiminta sijoittuu terroristiseen yhteyteen. Esitettävä säännös mahdollistaa järkevän rajanvedon ja sen, ettei tällainen tavanomainen elämää ylläpitävä toiminta tule rangaistavuuden piiriin. Tämä kanta on otettu myös saksalaisessa oikeuskäytännössä. Sen sijaan terroristiryhmän huollossa toimiminen tulisi kyseeseen rangaistavana tehtävän hoitamisenä. Ei olisi myöskään tarpeen osoittaa, että henkilö on tehtävään määrätty, vaan riittää, että hän sitä hoitaa. Pelkkä muodollinen asema ei yleensä riittäisi rikosvastuuseen, vaan henkilön pitäisi todellisuudessa tehtävää myös hoitaa. Tehtävän hoitamista voisi olla myös rikosten tekeminen, jos siten palvellaan terroristiryhmän terroristista toimintaa.

HE:n perusteluissa (s. 36-41) on käsitelty varsin konkreettisesti ja hyvin esimerkein sitä, milloin kyse olisi rangaistavasta olennaisen tehtävän hoitamisesta ja vastaavasti mitä tilanteita tulisi jättää säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle. Tahallisuusvaatimus rajaa osaltaan rangaistavuutta.

On ansiokasta, että rangaistavuutta rajattaessa esimerkkejä taustoitetaan myös periaatteellisella tasolla. Esimerkiksi kotitaloustöiden tekeminen ja lapsista huolehtiminen kuuluvat toimina yksityiselämän piiriin, ja olisi periaatteellisesti ongelmallista ulottaa rangaistavuus tällaisiin tavanomaisiin elämää ylläpitäviin toimiin. Rikosoikeuden piirissä on toisinaan puhuttu sosiaaliadekvanssista, jolloin menettely ei voisi olla rangaistavaa siinäkään tapauksessa että se muodollisesti toteuttaa jonkin rikostunnusmerkistön. On järkevää pyrkiä muotoilemaan rikossäännökset niin, että tällaiset näkökohdat voidaan ottaa huomioon jo yleisellä tasolla eikä vasta konkreettisissa soveltamistilanteissa.

Vastaavasti kansainvälinen humanitaarinen oikeus rajaa terrorismirikoslainsäädännön soveltamista aseellisen konfliktin tilanteessa. Erityisesti sillä on merkitystä, että humanitaarinen avustustoiminta tulee sallia kaikissa oloissa eikä humanitaarista avustustoimintaa joka täyttää tietyt yleisesti tunnustetut kriteerit tule pitää rangaistavana, vaikka siitä olisi hyötyä terroristiryhmän toiminnalle.

HE:n suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa on asianmukaisesti ja monin viittauksin myös perustuslakivaliokunnan lukuisiin kannanottoihin tarkasteltu esityksen hyväksyttävyyttä ja sille asetettavia vaatimuksia.

Pidän esitettyä säännöstä riittävän tarkkarajaisena ja täsmällisenä ja myös kriminaalipoliittisesti perusteltuna. Katson sen täyttävän ne korostetut tarkkuus- ja täsmällisyysvaatimukset, joita tällaiselle erityiselle osallisuussäätelylle tulee asettaa. Tarkkuus- ja täsmällisyysvaatimukset ovat erityisen perusteltuja myös siitä syystä, että säännökseen kuuluva rangaistusasteikko on lavea ja enimmäisrangaistus, jota tosin ei kovin usein liene tarpeen soveltaa, on kahdeksan vuotta vankeutta.

Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen. - Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen on toinen kohta, johon esitetään muutosta. Suomen rikoslaissa on vanhastaan RL 17:1 §:n julkista kehottamista rikokseen koskeva säännös, mitä täydentää RL 34a luvussa oleva erityissäännös (RL 34a:1.1 2-kohdassa). Vertaileva tarkastelu on osoittanut, että kun kyse on terrorismiin liittyvästä julkisesta kehottamisesta, vertailumaista Ruotsissa ja Norjassa rangaistavuus ei vastaavassa tilanteessa edellytä konkreettista vaaraa, että rikos tehdään. Nykyinen säännöksemme on myös sillä tavoin rajattu, ettei julkinen kehottaminen terroristiryhmään värväytymiseen ole tämän säännöksen nojalla rangaistavaa. Uudistusehdotuksessa on olennaisesti kyse siitä, että julkisen terroristiseen toimintaan liittyvän kehottamisen rangaistavuus ei enää edellyttäisi konkreettista vaaraa aiheutuvasta rikoksesta, vaan riittäisi kehottamisen tässä suhteessa yleisesti vaarallinen luonne, mikä ilmaistaisiin ”on omiaan”-lausekkeella.

Säännöksessä puhutaan kehottamisen ohella houkuttelusta. Kehottamisen voi tulkita tarkoittavan suurempaa toiseen vaikuttamista kuin houkuttelu, joskin kummassakin toimintatavassa pyritään vaikuttamaan kohdehenkilöiden tulevaan toimintaan. Katsotaan seuraavasti lyhyesti kahta kansainvälisen velvoitteen lähdettä.

Terrorismirikosdirektiivin 5 artiklan mukaan:

Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että viestien levittäminen yleisölle tai niiden muu yleisön saataville asettaminen millä

tahansa keinoin, verkossa tai muualla kuin verkossa, tarkoituksena yllyttää jonkin 3 artiklan 1 kohdan a–i alakohdassa luetellun rikoksen tekemiseen, jos kyseisellä toiminnalla joko suoraan tai välillisesti, *muun muassa terroritekoja ihannoimalla, puhutaan terrorismirikosten tekemisen puolesta ja siten aiheutetaan yhden tai useamman terrorismirikoksen vaara*, on rikosoikeudellisesti rangaistava teko, kun se on tehty tahallisesti. (kurs tässä)

RL 34a:1.2:een terroristinen julkinen kehottaminen rikokseen lisättiin Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan yleissopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanon yhteydessä (L 1370/2007). Tuota uudistusta ei arvioitu silloin perustuslakivaliokunnassa. Yleissopimuksen 5 artiklan 1 kappaleessa määrätään:

Julkinen yllytys terrorismirikokseen 1. Tässä yleissopimuksessa ”julkinen yllytys terrorismirikokseen” tarkoittaa 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.

Tähän liittyvässä HE:ssä 81/2007 s. 4 avataan asian taustaa seuraavasti:

Julkista yllytystä terrorismirikokseen koskeva 5 artikla kattaa sekä suoran että epäsuoran yllyttämisen, mutta teon rangaistavuuden edellytyksenä on kummassakin tapauksessa, että kehottaminen aiheuttaa vaaran, että terroristisia rikoksia tehdään. Artiklan neuvotteluvaiheessa monet valtuuskunnat vastustivat rikoksen ulottamista epäsuoraan yllyttämiseen korostaen rajanvedon vaikeutta epäsuoran yllyttämisen ja ilmaisunvapauden piiriin kuuluvan kritiikin välillä. Tältä kannalta on merkittävää, että rangaistavalta yllyttämiseltä edellytetään 5 artiklassa sekä tiettyjen subjektiivisten että objektiivisten ehtojen täyttymistä: yhtäältä tahallisuutta ja nimenomaista tarkoitusta terrorismirikosten yllyttämiseen, toisaalta vaaran aiheuttamista. Sopimuksen taustaa ja sisältöä selventävässä Euroopan neuvoston raportissa täsmennetään, että vaaran on oltava konkreettinen ja merkittävä, ja että sen olemassaoloa on arvioitava Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytännön mukaisesti. Vaaran aiheuttamisen edellytys sisältyy myös rikoslain 17 luvun 1 §:ään, jossa säädetään rangaistavaksi julkinen kehottaminen rikokseen, ja se sisällytettiin yleissopimuksen 5 artiklaan Suomen esityksestä. Artiklan lopullinen muotoilu perustuu Ranskan ja Suomen yhteiseen esitykseen, joka laukaisi lukkiutuneen neuvottelutilanteen.

Kun arvioidaan terrorismirikoksiin liittyvän julkinen kehottamisen rangaistavuutta, mukaan tuleekin olennaisesti myös sananvapauskysymyksiä. Sananvapauden suoja eurooppalainen minimitaso määräytyy Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä. Suomessa on vältetty ulottamasta rangaistavuutta siihen, että tekijä yksinomaan lausuu julkisesti jotain myönteistä terrorismista tai terroristisesta toiminnasta. Euroopassa erityisesti Isossa-Britanniassa on omaksuttu sääntelyä, jossa terrorismin glorifiointi on säädetty rangaistavaksi. Tällainen toteutettiin vuonna 2006 Terrorism Actin myötä, Section 1: Terrorismiin kannustaminen.

HE:ssä (s. 42) selitetään, että kehottaminen on yllytyksen tyyppistä toimintaa, kun taas houkuttelu on taivuttelua tai sanotun rikoksen tekemisen puolesta puhuvaa toimintaa, jossa se ”esitetään perusteltuna ja tavoiteltavana tekona”. Terrorismin ihannointi ei kuitenkaan kuuluisi rangaistavuuden alaan. Rankaisematonta ihannoitua olisi esimerkiksi terrorististen tunnusten ja materiaalien esillä pitäminen tai julkisuuteen tuominen (s. 43).

Esitetty uusi RL 34a:5 e §:n säännös olisi sananvapausrikoksena edelleen suhteellisen ankarasti rangaistava, enimmäisrangaistuksen ollessa kaksi vuotta vankeutta. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuus-vaatimuksen kannalta olennaista on, kuinka rangaistava kehottava puhe tulee voida erottaa yleisesti terroristisen toiminnan myönteisessä valossa esittävästä ei-rangaistavasta puheesta. On kuitenkin tiettyä vaikeutta luonnehtia rangaistavaa kehottamista tämän tarkemmin.

On aiheellista pohtia rangaistavuuden kynnystä myös siitä näkökulmasta, mikä on oikea reaktio minkäkinlaiseen julkiseen puheeseen. Tämä liittyy sananvapauden luonteeseen. Yleisluontoiseen myönteiseen suhtautumiseen terroristiseen toimintaan julkisessa puheessa tulisi reagoida vasta-argumentein. Puheen vaikutusta voidaan vähentää nostamalla keskustelua puheessa esitetyn järkevyydestä ja hyväksyttävyydestä. Sananvapauden kuuluu vapaus vastaanottaa viestejä ja muodostaa oma käsitys puheena olevasta asiasta. Julkinen puhe nauttii laajempaa suojaa kuin yksityinen, ja poliittinen puhe erityisen vahvaa sananvapauden suojaa. Toisaalta terroristiseen toimintaan ei sovelleta poliittisia oikeuksia eli katsotaan, ettei kyse ole luonteeltaan suojaa saavasta poliittisesta toiminnasta. Rajanvedot lienevät kaikkiaan häilyviä. Kaikkeen edes terrorismista esitettyyn myönteiseen puheeseen ei tule reagoida rangaistusuhkin, eikä se ole tarpeellistakaan, koska julkinen keskustelu korjaa esitettyjä näkemyksiä. Lienee kuitenkin painava yhteiskunnallinen tarve reagoida rikosoikeuden keinoin sellaiseen julkiseen puheeseen, joka on omiaan johtamaan kehoitettuihin tekoihin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, ettei väkivaltaan yllyttävää tai terroristiseen toimintaan kehottavaa puhetta voida perustella sananvapauden käytöllä, vaan että

kyse on suorastaan EIS:n 17 artiklan tarkoittamasta oikeuden väärinkäytöstä (ks. *Roj TV A/S vs. Denmark*, 17.4.2018, valitusta ei otettu käsiteltäväksi). Jossain määrin epäselvempi kysymys on, kuinka julkisiin terrorismiin myönteisesti suhtautuviin ilmauksiin tulisi suhtautua. Tämä on myös Suomessa kansallisesti hankala kysymys, koska Suomessa on korostettu vanhaa kansallista sananvapausperinnettä ja suhtauduttu varauksellisesti esimerkiksi vastaaviin kriminalisointeihin niin sanottujen vihapuhe-rikoskriminalisointien kohdalla. Esimerkiksi holokaustin kieltämisen rangaistavuuteen on suhtauduttu jossain määrin varauksellisesti, vaikka holokaustin kieltäminen on usein yhteydessä juuri esimerkiksi juutalaisvastaisiin ja rasistisiin ideologioihin ja vaikka velvoite tällaiseen kriminalisointiin sisältyy EU:n rasismipuitepäätöksen 1 artiklaan.

EIT:n ratkaisukäytännössä on ainakin eräissä tilanteissa arvioitu, ettei hyväksyvän julkisen suhtautumisen terrorismiin (*condoning of terrorism*) rangaistavuus ja teosta tuomitseminen loukannut vastaajan ihmisoikeutta sananvapauteen, ottaen huomioon myös sen, että vastaaja oli tuomittu sakkorangaistukseen. (*Leroy vs. Ranska*, 2.10.2008) Esimerkkitapauksessa pilapiirtäjä oli kuvannut toteutunutta terroristista iskua myönteiseen sävyyn. Voi arvella, ettei uuden kehottamisrikoksen soveltamiskynnyksen määrittelystä tule aivan helppoa, koska esimerkiksi pilapiirros (*Leroy*, edellä) voi sisältää vahvan viestin siitä, että isku olisi oikeutettu, ilman että siinä samalla suorastaan kehoitetaan ryhtymään aktiiviseksi terroristiseksi toimijaksi. Siinä mielessä ne huolet, joihin edellä viitattiin Euroopan neuvoston vuoden 2005 yleissopimuksen yhteydessä, eivät ole täysin poistuneet.

HE:ssä (s. 43) mainitaan myös siitä, että rangaistavuutta arvioitaessa tulee ottaa huomioon kehotuksen esittämisen olosuhteet samoin kuin se, onko esittäjällä takanaan erityistä painoarvoa, kuten esimerkiksi hänen asemansa uskonnollisessa yhteisössä. Tällainen kontekstuaalisuuden huomioon ottaminen on luonnollista ja perusteltua.

On vielä mainittava myös siitä, että koska kehottamisrikos on eräänlainen keino radikalisoitumisen torjunnassa, nousee kysymys siitä, millaisia kohdehenkilöitä tulisi ajatella. Arvattavasti radikalisoituminen on prosessi, jossa tietynlainen alttius voi saada henkilön uskomaan kehottamisviestin ja toimimaan sen mukaan. Näin ollen viestinnän kohdehenkilöt eivät välttämättä edusta laajaa yleisöä kokonaisuudessaan. Vaikka suureen yleisöön viestintä ei vaikuttaisi, se voisi saada tiettyä vaikutusta niiden joukossa, joilla on valmiiksi samansuuntaisia käsityksiä, joita kehottaminen ja houkuttelu puolestaan voivat vahvistaa.

HE:ssä korostetaan aiheellisesti, ettei kenenkään tulisi päätyä kevein perustein epäillyksi tai syytetyn asemaan sanotusta kehottamisrikoksesta. Tätä turvaa osaltaan myös se, että syyteharkinta on keskitetty valtakunnansyyttäjälle.

HE:n suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa käsitellään sinänsä varsin seikkaperäisesti uuden ehdotetun kehottamisrikossäännöksen perusteltavuutta rikosoikeudellisena sananvapauden käytön rajoituksena. Hyvin olennaista on, voidaanko uudessa kehottamisrikoksessa vaarantamisvaatimusta keventää ehdotetulla tavalla. Perusteluissa viitataan esimerkkinä myös kiihottamisrikokseen, jossa vaarantamisedellytystä ei lainkaan aseteta. Tämän esimerkiksi ongelmana on kuitenkin, että säännöksen perusrakenne on vanhaa perua eikä siinä yhteydessä ole täysin arvioitu sen perusteltavuutta sananvapauden rajoituksena.

Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta on joka tapauksessa parempi, että edes yleisluonteinen vaarantamisvaatimus säännöksessä asetetaan, mikä myös viestii tietyn kynnyksen asettamisesta säännöksen soveltamisessa.

Arvioisin kaikkiaan, että hallitusti ja rajatusti toteutettuna esitetty lainmuutos on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta hyväksyttävä ja palvelee todellista yhteiskunnallista tarvetta. On tarpeen voida puuttua sellaiseen vakavaan julkiseen terrorismiin liittyvään ja siihen kehottavaan ja sitä oikeuttavaan puheeseen, joka voi saada vaikutusta.

On useaan kertaan todettu, että terrorismirikoksia koskeva sääntely, joka on syntynyt vaiheittain pienin osittaisuudistuksin, kaipaisi selkeyttämistä. Julkisen kehottamisen rangaistavuus uhkaa sekin hajota sirpaleiseksi ja vaikeasti hallittavaksi kokonaisuudeksi. Tätä korostaa vielä se, että kehottaminen on osaksi värväysluonteista, kun taas kohdennetusta värväyksestä on jo oma kriminalisointinsa.

Siinä vaiheessa kun EN:n terrorismin ehkäisyä koskevaa yleissopimusta kansallisesti täytäntöönpantiin, kehottamisrikosasiaa ei arvioitu perustuslakivaliokunnassa ja muutenkin vaikuttaa siltä, ettei sananvapausnäkökohtiin liittyviä seikkoja ole käsitelty erityisen perusteellisesti kehottamisrikossääntelyn yhteydessä, vaan nämä kysymykset ovat jääneet hiukan muiden asioiden varjoon. Kokonaistarkastelun yhteydessä olisi aiheellista katsoa tätä aihealuetta samalla tarkemmin.

Myös terrorismirikoksen rahoittamista koskevaan säännökseen esitetään muutosta, jolla uusi kehottamisrikos lisättäisiin niiden rikosten joukkoon, joita rangaistava rahoittaminen voi koskea. Käytännössä en pidä kovin todennäköisenä, että terrorismin rahoittamista koskevaa säännöstä

tultaisiin meillä tällaisin perustein soveltamaan, mutta rangaistavaan kehottamistoimintaan voi kuitenkin liittyä rahoituksen tarvetta, ja pitäisin aiheellisena torjua sitä myös tällaisin keinoin.

Pidän myös perusteltuna sitä, että terrorismirikoksiin liittyvä kehottaminen lisätään niihin rikoksiin, joiden vuoksi rangaistava matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten voidaan tehdä.

Rikoslain 1:7.3 2-kohdan mukaan RL 34a luvun rikokset ovat kansainvälisiä rikoksia, joihin sovelletaan Suomen lakia tekopaikan laista riippumatta. Tämä näkökohta tulee ottaa huomioon, kun säädetään kansallisin perustein RL 34a luvun mukaisesti terroristista rikoksista. Rangaistavuutta ei tulisi ulottaa laajemmalle kuin mikä on kansainvälisen oikeuden mukaista, koska muuten saatetaan loukata toisen valtion suvereniteettia. Katsoisin ehdotettujen lainmuutosten olevan vielä siinä määrin linjassa kansainvälisen oikeuden ja eri valtioissa säädetyn kansallisen terrorismirikosoikeuden periaatteiden kanssa, ettei tästä muodostu ongelmaa.

Muuhun lainsäädäntöön ehdotetuista muutoksista minulla ei ole huomautettavaa eikä esitä niistä lisänäkökohtia.

Helsingissä, 10.6.2021

Kimmo Nuotio, rikosoikeuden professori