

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Viite

Helsingin käräjäoikeuden edustajan kuuleminen lakivaliokunnassa 6.10.2021 kello 9.00

Asia

Käräjäoikeuden lausunto

HE 89/2021 vp rikoslain 17 ja 34 a luvun muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi ja siihen yhdistetyt asiat LA 41/2019 vp sekä TPA 158/2020 vp

Asian tausta

Hallituksen esityksessä 89/2021 vp esitetään muutettavaksi rikoslain terrorismirikoksia koskevaa 34 a lukua. Ehdotus sisältää näihin muutoksiin liittyviä uudistuksia myös pakkokeinolain salaisia pakkokeinoja koskevaan 10 lukuun.

Mainitut rikoslain ja pakkokeinolain muutokset perustuvat työryhmämietinnössä OM 2020:8 ”(t)errorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuus ja vastaavuus vertailumaiden sääntelyn kanssa” esitettyihin muutoksiin rikos- ja pakkokeinolakeihin. Helsingin käräjäoikeus on ollut edustettuna työryhmässä. Helsingin käräjäoikeus on myös antanut työryhmämietinnöstä oikeusministeriölle lausuntonsa.

Hallituksen esityksen yhteydessä käsiteltäviksi asioiksi on yhdistetty lakialoite 41/2021 vp laeiksi rikoslain 34 a luvun ja kansalaisuuslain 33 a §:n muuttamisesta sekä toimenpidealoite 158/2020 vp terroristiryhmään kuulumisen ja toimintaan osallistumisen sekä perheenjäsenten ja elinkumppanien osallisuuden määrittämisestä rangaistavaksi teoksi.

Rikoslain ehdotetut muutokset

Yleiset huomiot

Käräjäoikeus yhtyy eduskunnan lakivaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan aiemmin esittämään huoleen siitä, että rikoslain 34 a lukuun tehtyjen yksittäisten muutosten suuren lukumäärän vuoksi rikoslain 34 a luku on nykymuodossaan varsin vaikeaselkoinen kokonaisuus, minkä vuoksi terrorismirikoksia koskeva sääntely tulisi jatkossa arvioida kokonaisuutena omana lainsäädäntöhankkeenaan (LaVM 4/2018 vp, s. 10, PeVL 1/2021, s. 5 ja LaVM 2/2021 vp, s. 5–6).

Nyt käsillä olevat muutokset perustuvat huolelliseen valmisteluun. Käräjäoikeus pitää nyt ehdotettuja muutoksia pääosin hyvinä. Ehdotukset ovat johdonmukaisessa suhteessa rikoslain 34 a luvun sääntelyyn, jolla pyritään ennalta ehkäisemään terroristisia rikoksia kriminalisoidulla myös terroristiseen toimintaan etäisesti liittyviä tekoja. Sääntelyn monimutkaisuus ei itsessään ole tuomioistuimen kannalta ongelma, kunhan kriminalisoinnit ovat riittävän tarkkarajaisia ja selkeitä. Laajojen kriminalisointien tosiasiallista soveltamisalaa rajaavat rikosoikeuden yleiset tahallisuusopit.

Ehdotettuun kehottamisrikokseen tunnusmerkistöön liittyy kuitenkin tulkinnanvaraisuutta sen vuoksi, että tietyt perustelulausumat ovat mahdollisesti ristiriidassa sanamuodon kanssa. Tämä epäselvyys liittyy välillisesti myös kehottamisen rahoittamisen ja sen kehottamiseksi tapahtuvan matkustamisen kriminalisointeihin.

Erityiset huomiot

Terroristiryhmän toimintaan osallistuminen (RL 34 a:4)

Käräjäoikeus katsoo, että säännös on riittävän täsmällinen ja tarkkarajainen. Lainsäätäjän tarkoitus säännöksen kattamasta toiminnasta käy riittävällä tavalla ilmi esityksen perusteluista, eikä tunnusmerkistöä voine tuomioistuimen harkintavaltaa poistamatta muotoilla esitettyä tarkkarajaisemmaksi. Tuomioistuimen näkökulmasta tunnusmerkistön avoimuuteen liittyvä arviointi ei poikkea sellaisesta oikeudellisesta ja näytöllisestä arvioinnista, joka rikosoikeudenkäynteihin yleisestikin liittyy. Käräjäoikeus pitää myös rikosnimikkeen muuttamista tarkoituksenmukaisena.

Terrorismirikoksiin liittyvä julkinen kehottaminen (RL 34 a:5 e)

Ehdotettu säännös

Hallituksen esityksessä esitetään rikoslakiin lisättäväksi uutena rangaistavana tekona julkinen kehottaminen tai houkutteleva terroristiryhmään värväytymiseen tai terrorismirikokseen tekemiseen.

Ehdotetun uuden rikoslain 34a luvun 5 e §:n 1 momentin mukaan

”(j)oka joukkotiedotusvälinettä käyttäen tai julkisesti väkijoukossa taikka yleisesti tietoon saatetussa kirjoituksessa tai muussa esityksessä kehottaa tai houkuttelee värväytymiseen terroristiryhmään tai tässä luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen tekemiseen siten, että kehoitus tai houkuttelu on omiaan aiheuttamaan värväytymisen tai terrorismirikoksen tekemisen [...]”.

Kehotusrikoksen luonne

Käräjäoikeus toteaa selvyiden vuoksi, että rikokset voidaan jakaa tekorikoksiin ja vaarantamiskrikoksiin. Tekorikoksen rangaistavuus perustuu jo itse tekoon riippumatta siitä, aiheutuuko teosta abstraktista tai muutakaan vaaraa. Vaarantamiskrikoksen rangaistavuus puolestaan edellyttää teon lisäksi sitä, että teosta aiheutuu abstraktista tai konkreettista vaaraa. Konkreettinen vaara tarkoittaa abstraktista vaaraa suurempaa todennäköisyyttä vaaran aiheutumisesta eli rangaistussäännöksen suojaaman oikeushyvän loukkaamisesta.

Julkinen kehottaminen rikokseen on kriminalisoitu rikoslain 17 luvun 1 §:ssä. Säännös on luonteeltaan vaarantamiskrikos, joka edellyttää konkreettista vaaraa rikoksen tai sen yrityksen tekemisestä. Myös nyt ehdotetun kehottamiskrikoksen tunnusmerkistö edellyttää sanamuotonsa mukaan vaaran aiheutumista. Tämä mainitaan myös hallituksen esityksessä (ks. esim. s. 12, 23—24 ja 52). Ehdotettu säännös on siten luonteeltaan rikoslain 17 luvun 1 §:n tavoin vaarantamiskrikos, jossa rangaistavuuden edellytyksenä on teon lisäksi vaaran aiheutuminen. Vaaran aiheutumiselle on vain asetettu konkreettista vaaraa alhaisempi, abstraktista vaaraa tarkoittava näyttökynnys.

Hallituksen esityksessä viitataan kuitenkin useassa kohdassa myös siihen, että rangaistavuuden edellytyksenä ei olisi vaaran aiheutuminen. Jo hallituksen esityksen pääasiallisiksi sisällyksi mainitaan, että ”(k)ehotuksesta tai houkuttelusta ei edellytettäisi aiheutuvan terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisen vaaraa”. Perusteluissa mainitaan edelleen, että ”(j)ulkista kehottamista [...] voidaan jo sellaisenaan ilman vaaran aiheutumista pitää paheksuttavana tekona” (s. 20) ja että julkinen kehottaminen ”ei edellytä vaaraa sen suhteen, että terrorismirikos tai sen rangaistava yritys tehdään” (s. 30). Samansisältöinen maininta on myös ehdotuksen sivuilla 24, 41—42 ja 50. Perusteluissa mainitaan myös nimenomaisesti, että ”(n)yt ehdotettava rangaistussäännös poikkeaisi [rikoslain 17 luvun 1 §:n 1 momentista] siten, että ei edellytettäisi [...] rikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisen vaaraa” (52—53).

Nämä perustelulausumat ovat ristiriidassa säännöksen sanamuodon kanssa ja ne viittaavat siihen, että säännös olisi sanamuodostaan huolimatta tarkoitettu tekorikokseksi. Hallituksen

esityksen pohjana olleessa työryhmämietinnössä kehottamisrikosta pidettiin tekorikoksena. Työryhmän ehdottaman säännöksen mukaan

”(j)oka joukkotiedotusvälinettä käyttäen tai julkisesti väkijoukossa taikka yleisesti tietoon saatetussa kirjoituksessa tai muussa esityksessä kehottaa tai houkuttelee värväytymiseen terroristiryhmään tai tässä luvussa rangaistavaksi säädetyn rikoksen tekemiseen, on tuomittava [...]”.

Työryhmämietinnössä myös tuodaan useassa kohdin esiin se, että teon rangaistavuus ei edellyttäisi vaaraa terrorismirikoksen tai sen rangaistavan yrityksen tekemisestä (ks. esim. OM 2020:8, s. 8, 73, 79, 88, 95 ja 107). Edellä kuvatut muutokset, jotka viittaavat teon luonteeseen abstraktisena vaarantamisrikoksena, on lisätty hallituksen esitykseen lausuntopalautteen johdosta. Hallituksen esityksessä ei kuitenkaan nimenomaisesti mainita, että lausuntopalautteen myötä olisi myös tarkoitettu muuttaa rikoksen luonne vaarantamisrikokseksi (s. 34).

Käräjäoikeus toteaa, että säännös voidaan sinänsä ongelmitta säätää nykyisessä muodossaan vaarantamisrikokseksi, jossa vaaran aiheutumiselta edellytetään nykyisin voimassa olevaa kehottamisrikosta alhaisempaa todennäköisyyttä. Epäselväksi jää kuitenkin se, mikä ero tällaisella abstraktisella vaarantamisella on käytännössä konkreettiseen vaarantamiseen. Tätä eroa ei ole perusteluissa täsmennetty. Lainsoveltajan kannalta onkin epäselvää, millainen menettely käytännössä olisi ehdotetun säännöksen tarkoittamaa abstraktista vaarantamista, mutta joka ei ole jo kriminalisoitua konkreettista vaarantamista.

Värväytymiseen kehottamisen kriminalisointi

Ehdotettu säännös kattaa rikoslain 34 a luvussa kriminalisoidut teot ja niiden lisäksi myös terroristiryhmään värväytymisen, joka ei itsessään ei ole rikos. Tämä laajentaisi periaatteessa säännöksen soveltamisalaa rikoslain 17 luvun 1 §:stä, joka edellyttää vaaraa rikoksen tekemisestä. Rikoslain 34 a luvussa on kuitenkin kriminalisoitu muun muassa terroristiryhmän toimintaan osallistuminen (ehdotettu 4 §), koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 a §) kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 b §) ja matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (5 c). Sekä ehdotettu että voimassa oleva kehottamis-säännös kattaa myös mainitut rikokset, mutta erona on edellä todetulla tavalla se tulkinnanvarainen seikka, millaista vaaraa kehoitus aiheuttaa.

Käräjäoikeus toteaa, että sellaiselle kehottamiselle terroristiryhmään värväytymiselle, joka ei samalla tarkoita tai edellytä muita edellä mainittuja rikoksia, jäänee vain hyvin kapea soveltamisala. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että värväytymiseen kehottaminen, jos se aiheuttaa konkreettisen vaaran edellä yksilöityjen rikosten tekemisestä, on kriminalisoitu jo voimassa olevilla rikoslain säännöksillä.

Johtopäätös

Ehdotettu kehottamisrikosta koskeva säännös on sanamuotonsa mukaan abstraktinen vaarantamisrikos. Perusteluissa kuitenkin mainitaan useassa kohdassa, että säännöksen soveltaminen ei sanamuodostaan huolimatta edellyttäisi vaaran aiheuttamista.

Ehdotetussa muodossaan säännös ei käytännössä juurikaan muuttaisi jo voimassa olevaa oikeustilaa, jolloin koko säännöksen tarpeellisuus voidaan kyseenalaistaa. Nykyisessä muodossaan säännös olisi tarpeen lähinnä 5 §:n ja 5 c §:n kehottamisrikokseen liittyvien ehdotettujen viittaussäännösten vuoksi, joiden potentiaalinen soveltamisala tosin jäisi myös hyvin kapeaksi.

Jos säännöksellä halutaan tuoda selkeästi uusia tekoja rangaistavuuden piiriin, käräjäoikeus pitää työryhmämietinnön ehdottamaa sanamuotoa säännöksen sisällöstä hallituksen esityksessä mainittua selkeämpänä. Rikoksen tunnusmerkistö voisi tällöin täyttyä, vaikka osoitettaisiin, että kehoitus tai houkuttelu ei olisi tosiasiallisesti aiheuttanut abstraktistakaan vaaraa terrorismirikosten tekemisestä tai terroristijärjestöön liittymisestä. Kyse olisi tällöin

samantyyppisestä kriminalisoinnista kuin esimerkiksi rikoslain 11 luvun 10 §:n tarkoittama kiihottaminen kansanryhmää vastaan.

Ainakin jatkovalmistelussa tulisi selkeyden vuoksi nimenomaisesti mainita se, että ehdotettu säännös ei ole hallituksen esityksessä monin paikoin mainituin tavoin tarkoitettu tekorikosluonteiseksi kriminalisoinniksi.

Muut huomiot

Käräjäoikeus ei pidä ongelmana sitä työryhmämuistion lausuntopalautteessa esille tuotua seikkaa, että uuden kehottamisrikoksen rangaistusasteikko (sakkoa tai vankeutta enintään kaksi vuotta) on ankarampi kuin esimerkiksi 5 d §:n tarkoittamassa terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvassa matkustamisen edistämisessä, jossa maksimirangaistus on yksi vuosi vankeutta. Kehottamisrikos kattaa koko 34 a luvun rangaistussäännökset, joten asteikon tulee olla laaja. Vastaava tilannehan koskee myös nyt voimassa olevaa rikoslain 17 luvun 1 §:n kehottamissäännöstä, jossa rangaistusasteikko on myös sakosta kahteen vuotta vankeutta, mutta joka kattaa kaikki rikoslaissa tarkoitettut rikokset rangaistusasteikosta riippumatta. Kehottamisrikos kattaa lisäksi kehottamisen myös sellaiseen toimintaan, jota ei itsessään ole säädetty rangaistavaksi eli värväytymisen terroristiryhmään. Kehottamisrikoksen rangaistusasteikko voi siten hyvin poiketa päärikosten rangaistusasteikoista.

Käräjäoikeus pitää tarkoituksenmukaisena rikoslain 34 a luvun tarkoittamia kehottamisrikoksia koskevan viittaussäännöksen lisäämistä rikoslain 17 luvun 1 §:n tarkoittamaan kehottamisrikokseen.

Kehottamisrikoksen rahoittaminen ja sen tekemiseksi tapahtuva matkustaminen (RL 34a:5 ja 5 c)

Hallituksen esityksessä esitetään, että uusi kehottamisrikos lisätään myös terrorismin rahoittamista ja terrorismin tekemistä varten matkustamista koskeviin rangaistussäännöksiin. Tämä on johdonmukaisessa suhteessa rikoslain 34 a luvun sääntelyyn. Edellä todettu epäselvyys kehottamisrikoksen tunnusmerkistössä liittyy myös näihin säännöksiin. Mikäli kehottamisrikosta koskeva säännös lisäksi tulee voimaan ehdotetussa muodossaan, jäänee myös kehottamiseen liittyvien rahoittamis- ja matkustamisrikosten soveltamisala hyvin kapeaksi.

Käräjäoikeus pitää säännösten soveltamisen kannalta ongelmana myös eri tekemuotojen erilaisia rangaistusasteikkoja. Matkustamisessa (5 c §) ja kehottamisessa (5 e §) rangaistusasteikko on sakosta kahteen vuoteen vankeutta. Jos kyse on näiden tekojen rahoittamisesta (5 §), lievin rangaistus on neljä kuukautta vankeutta riippumatta siitä, kuinka etäällä rahoittaminen on terroristisesta toiminnasta. Lähtökohtaisesti siis terroristiseen rikokseen kehottamiseen (5 e §) syyllistynyt henkilö voi saada teostaan sakkorangaistuksen, kun taas tällaista henkilöä rahoittava henkilö (5 §) tuomitaan lähtökohtaisesti vankeusrangaistukseen. Tämä johtaa siihen, että rangaistusta ei välttämättä voi rangaistusasteikoista poikkeamatta voi rikoslain 6 luvun 4 §:n edellyttämällä tavalla määrätä siten, että se olisi oikeudenmukaisessa suhteessa rikoksen vahingollisuuteen ja vaarallisuuteen.

Rangaistusasteikkojen epäjohdonmukaisuudet tulisi poistaa ensisijaisesti parantamalla rikoslain 34 a luvun säännösten sisäistä logiikkaa tulevilla uudistuksissa eikä rikoslain 6 luvun 2 §:n poikkeussäännöksen mahdollistamalla rangaistusasteikon alittamisella.

Pakkokeinolain ehdotetut muutokset

Yleisesti ottaen käräjäoikeus pitää hyvinä hallituksen esityksessä pakkokeinolakiin ja poliisilakiin tehtyjä ehdotuksia. Ehdotukset ovat johdonmukaisia täydennyksiä olemassa oleviin säännöksiin ja niiden myötä salaisten pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisen edellytykset ovat varsin hyvässä suhteessa tutkittavana tai paljastettavana olevien rikosten vakavuuteen nähden.

Käräjäoikeus kiinnittää huomiota siihen, että terrorismirikoksiin liittyvän julkisen kehottamisen kohdalla telekuuntelun, peitellyn tiedonhankinnan sekä teknisen kuuntelun edellytyksenä on se, että teon vakavuus edellyttäisi vankeusrangaistusta. Tällainen lisäedellytys on säädetty jo aikaisemmin eräille muillekin terrorismirikoksille. Käytännössä tämä edellyttää siis sitä, että pakkokeinoasian käsittelyssä hakija esittää perusteita sille, miksi tässä tapauksessa mahdollisen rikoksen mahdollinen seuraus olisi vankeutta. Käräjäoikeus arvioi, että tämä on haastavaa, koska kyseisestä rikoksesta ei ole olemassa oikeuskäytäntöä.

Käräjäoikeus arvioi, että osa pakkokeinolain muutoksista jää käytännössä hyvin vähäiselle käytölle. Tämä johtuu siitä, että kysymys on usein rikosten paljastamisesta, johon sovelletaan poliisilakia ja joissa hakijana on yleensä Suojelupoliisi, joka voi operoida myös poliisilain 5 a luvun säännöksillä.

Lakialoite laeiksi rikoslain 34 a luvun ja kansalaisuuslain 33 a §:n muuttamisesta

Käräjäoikeus katsoo, että hallituksen esityksen ehdotukset rikoslain 34 a luvun muuttamisesta ovat käytännössä kattava lakialoitteen ehdotukset. Myös ehdotettujen kansalaisuuslain muutosten osalta hallituksen esityksen säädökset mahdollistavat kansalaisuuden menettämisen lakialoitteessa ehdotettujen rikosten kohdalla.

Lakialoitteessa ehdotetaan vielä, että kansalaisuuden voisi menettää kahden vuoden vankeusrangaistuksella nykyisen viiden vuoden pituisen rangaistuksen asemesta. Käräjäoikeus toteaa, etteivät kansalaisuuden menettämistä koskevat päätökset kuulu käräjäoikeuden tehtäviin. Kysymys kansalaisuuden menettämisestä voi kuitenkin välillisesti tulla esiin rikosoikeudenkäynneissä, koska se on rikoksesta johtuva rikoslain ulkopuolinen muu seuraamus.

Käräjäoikeus katsoo, että nykyisen säännöksen mukainen viiden vuoden rangaistus ilmentää sitä, että edellytykset kansalaisuuden menettämiselle ovat varsin tiukat ja että kansalaisuuden voi menettää vain vakavista rikoksista.

Toimenpidealoite terroristiryhmään kuulumisen ja toimintaan osallistumisen sekä perheenjäsenten ja elinkumppanien osallisuuden määrittämisestä rangaistavaksi teoksi

Käräjäoikeus toteaa, että rikoslain 34 a ehdotettu 4 §:n muutos kattaa terroristiryhmän toimintaan osallistumisen. Toimenpidealoitteessa ehdotettu terroristijärjestöön kuulumisen kriminalisointi edellyttäisi sellaisten kriteerien määrittelyä, joiden täyttyessä tietty toiminta on terroristijärjestöön kuulumista ja eikä esimerkiksi terroristijärjestön ideologian ihannoitua. Terroristijärjestöön kuulumisen jouduttaisiin käytännössä päättelemään sellaisista teoista, jotka edistävät terroristiryhmän toimintaa tai terroristisia rikoksia. Käytännössä terroristijärjestöön kuulumista tuskin voitaisiin säätää rangaistavaksi siten, että teko ei samalla tarkoittaisi hallituksen esityksessä ehdotettua terroristiryhmän toimintaan osallistumista. Hallituksen esityksen ehdotukset rikoslain 34 a luvun muuttamisesta siten käytännössä kattavat myös toimenpidealoitteen ehdotuksen terroristiryhmään kuulumisen kriminalisoinnista.

Toimenpidealoitteessa on lisäksi ehdotus ”perheenjäsenten ja elinkumppanien osallisuuden määrittämisestä rangaistavaksi teoksi, jos he ovat suojelupoliisin arvion perusteella oleskelleet terroristiseen toimintaan tarkoitetuilla leireillä tai vastaavilla alueilla.” Tältä osin käräjäoikeus toteaa, että toimenpidealoite menee kauas rikosoikeuden vakiintuneiden osallisuusoppien ulkopuolelle. Käräjäoikeus ei kannata tietyssä paikassa asumisen kriminalisointia eikä sitä, että ketään tuomittaisiin rikoksesta pelkän Suojelupoliisin arvion perusteella.

Lausunnon ovat laatineet käräjätuomari Kalle Mäenpää ja käräjätuomari Jussi Leskinen