OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Janne Kanerva

3.2.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EHDOTUKSESTA TERRORISMIN TORJUMISTA KOSKEVAKSI EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI (U 22/2015 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

1. Yleistä

Euroopan komissio teki 2.12.2015 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi terrorismin torjumisesta sekä terrorismin torjumisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta. Mainittua puitepäätöstä on muutettu neuvoston puitepäätöksellä 2008/919/YOS.

Komission ehdotuksen mukaan direktiiviin ensinnäkin siirrettäisiin korvattavassa puitepäätöksessä jo oleva laaja terrorismirikoksia koskeva sääntely. Tämän lisäksi jäsenvaltiot velvoitettaisiin kriminalisoimaan korvattavaan puitepäätökseen verrattuna eräitä uusia tekoja. Näitä ovat terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottaminen (8 artikla), matkustaminen ulkomaille terrorismitarkoituksessa mukaan lukien sellaisen matkustamisen järjestäminen ja muu edistäminen (9 ja 10 artikla) sekä terrorismin rahoittaminen mukaan lukien matkustamisrikoksen rahoittaminen (11 artikla). Puitepäätös velvoittaa kriminalisoimaan ainoastaan terroristiryhmän toiminnan rahoittamisen. Direktiiviehdotuksen 22 ja 23 artiklassa ovat puitepäätöstä laajemmat ja yksityiskohtaisemmat määräykset terrorismin uhrien suojelusta, auttamisesta ja oikeuksista.

Uusia rikoksia koskevien kriminalisointivelvoitteiden taustalla ovat YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2178(2014) matkustamisrikoksen osalta sekä Euroopan

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Kasarmikatu 25 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

neuvoston ulkoministerien 19.5.2015 hyväksymä lisäpöytäkirja terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (SopS 49/2008) matkustamisrikoksen ja koulutuksen vastaanottamisen osalta. Viimeksi mainittuja kutsutaan jäljempänä ”yleissopimukseksi” ja ”lisäpöytäkirjaksi”. Direktiiviehdotuksen perusteluissa viitataan terrorismin rahoittamisen osalta OECD:n yhteydessä toimivan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (Financial Action Task Force eli FATF) terrorismin rahoittamista koskevaan suositukseen numero 5.

Suomen lainsäädäntö vastaa jo pitkälti direktiiviehdotuksen artikloita.

Ehdotetulla direktiivillä yhtenäistettäisiin terrorismirikoksiin liittyvää Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Ehdotuksella ei ole arvioitu olevan merkittäviä henkilöstövaikutuksia eikä henkilöstön lisäämiseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia. Lisäkustannuksia on arvioitu saattavan aiheutua terrorismin uhreille taattavista auttamis- ja tukipalveluista.

Pyrkimys vastata nopeasti terrorismin aiheuttamaan uhkaan on johtanut siihen, että direktiiviehdotusta on ryhdytty käsittelemään poikkeuksellisen nopeasti. Ensimmäinen työryhmäkokous järjestettiin jo 7. ja 8.1.2016. Tarkoituksena on, että työryhmäkäsittely päättyy jo helmikuun lopussa ja että Euroopan unionin oikeusministerit muodostavat yleisnäkemyksen direktiiviehdotuksesta OSA -neuvoston kokouksessa 11.3.2016. Lopullisena tavoitteena on direktiiviehdotuksen hyväksyminen ensi kesänä.

2. U-kirjelmän muistiossa esiin nostetut kysymykset

Perus- ja ihmisoikeudet, perusperiaatteet ja kansainvälinen oikeus

Komission direktiiviehdotuksen artikloissa ei ole perus- ja ihmisoikeuksia koskevia velvoitteita. Ehdotuksen johdantokappaleissa 19 ja 20 tätä kysymystä käsitellään, samoin ehdotuksen perusteluissa (suomennoksen sivut 13–15). Tämä poikkeaisi korvattavasta puitepäätöksestä, jonka 1 artiklan 2 kohta velvoittaa yleisesti kunnioittamaan ihmisoikeuksia. Korvattavaa puitepäätöstä muuttaneen vuoden 2008 puitepäätöksen 2 artikla velvoittaa mediaan liittyen kunnioittamaan sananvapautta koskevia perusperiaatteita. Kun osa kriminalisoinneista perustuisi yleissopimukseen ja siihen tehtyyn lisäpöytäkirjaan, mainittujen asiakirjojen artikloissa olevat ihmis- ja perusoikeuksia ja kansainvälistä oikeutta koskevat määräykset ovat merkityksellisiä myös tässä yhteydessä.

Rikostorjunnallisten näkökohtien vastapainoksi on syytä korostaa perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä, koska artikloiden mukaisilla kriminalisoinneilla puututaan näiden oikeuksien käyttöön. Myös rajanveto kansainväliseen oikeuteen, erityisesti humanitääriseen oikeuteen on tärkeä. Tämän vuoksi valtioneuvoston kannassa todetun mukaisesti direktiiviehdotuksen täydentämistarpeeseen on syytä kiinnittää huomiota.

Matkustamisrikos

Direktiiviehdotuksen 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kriminalisoitava matkustaminen ulkomaille terrorismitarkoituksessa. Artiklan mukaan rangaistavaa tulisi olla matkustaminen toiseen maahan tarkoituksessa tehdä tietty terrorismirikos. Ehdotuksen perustelujen mukaan 9 artiklan tarkoituksena on panna täytäntöön lisäpöytäkirjan 4 artikla. Samalla kuitenkin todetaan, että artikla kattaa matkustamisen myös maahan, joka on rikoksentekijän kansalaisuus- tai asuinvaltio. Kriminalisointiartikloiden henkilöllistä ja alueellista ulottuvuutta arvioitaessa on otettava huomioon tuomiovaltaa koskeva 21 artikla. Laajennuksen myötä kriminalisointivelvoitteen piiriin tulisivat siis myös kotimaahansa palaavat henkilöt.

Matkustamisrikosta koskeva 9 artikla poikkeaisikin paitsi sen taustaksi ilmoitetusta lisäpöytäkirjasta myös päätöslauselmasta. Päätöslauselman 6 ponsikappaleen a kohta ja lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kohta velvoittavat kriminalisoimaan ainoastaan sen, että valtion kansalainen matkustaa tai muu henkilö sen alueelta matkustaa muuhun kuin asuin- tai kansalaisuusvaltioonsa tehdäkseen tietyn terrorismirikoksen.

Valtioneuvoston kannassa todetaan, että matkustamisrikokselle on aihetta löytää sisältö, joka on toisaalta tarkoituksenmukainen sekä toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien ja kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaatimukset täyttävä.

Terroristiryhmän johtamista koskeva enimmäisrangaistus

Direktiiviehdotuksen 15 artiklan mukaan 4–14 artiklassa tarkoitetun rikoksen rangaistavuuden välttämättömäksi edellytykseksi ei saa asettaa, että terrorismirikos tosiasiallisesti tehdään. Tämä koskisi myös 4 artiklan a kohdan mukaista terroristiryhmän johtamista. Rikoslain (39/1889) 34 a luvun 3 §:n mukaan rankaiseminen terroristiryhmän johtamisesta edellyttää, että sen toiminnassa on tehty kyseisen luvun 1 §:ssä tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos tai 2 §:ssä tarkoitettu terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu.

Direktiiviehdotuksen 17 artiklan 3 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on tehtävä tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 4 artiklan a kohdassa tarkoitetusta terroristiryhmän johtamisesta voidaan langettaa vapausrangaistus, jonka enimmäiskesto on vähintään 15 vuotta. Jos kysymys on 3 artiklan 2 kohdan i alakohdassa tarkoitetun teon (uhkaaminen terrorismirikoksen tekemisellä) tekemisestä terroristiryhmän johtamisen yhteydessä, enimmäiskeston tulee olla kahdeksan vuotta. Kohta vastaisi korvattavan puitepäätöksen 5 artiklan 3 kohtaa.

Kuten korvattavan puitepäätöksen aiheuttamien lainmuutosten esitöistä ilmenee (HE 188/2002 vp, s. 47 ja 48), puitepäätöksen 5 artiklan 3 kohdan enimmäisrangaistusvaatimukset otettiin tuolloin huomioon säädetyssä rikoslain 34 a luvun 3 §:ssä niin, että terroristiryhmän johtamisen rangaistavuuden edellytykseksi asetettiin tietyn terrorismirikoksen tekeminen ryhmän toiminnassa ja että säädettiin pykälän 3 momentissa rangaistuksen tuomitsemisesta näissä tapauksissa molemmista rikoksis-

ta. Puitepäätöksen 5 artiklan 3 kohdan katsottiin mahdollistavan tällaisen sisällön terroristiryhmän johtamista koskeville säännöksille.

Valtioneuvoston kannassa todetun mukaisesti on päästävä tulokseen, joka on sopusoinnussa suhteellisuusperiaatteen kanssa. Periaatteen mukaista ei ole, että terroristiryhmän johtamisesta pitäisi voida tuomita enintään 15 vuoden tai erään vähäisemmän teon osalta enintään kahdeksan vuoden vankeusrangaistus silloinkin, kun terroristisessa tarkoituksessa tehtyä rikosta tai sellaisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelua ei tehdä ryhmän toiminnassa.

Terrorismin uhrien suojeleminen, auttaminen ja tukeminen

Direktiiviehdotuksen 22 ja 23 artiklassa ovat uhrien auttamista ja oikeuksia koskevat artiklat, jotka perustuvat korvattavaan puitepäätökseen (22 artiklan 1 kohta) ja eräisiin rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevan direktiivin 2012/29/EU (ns. uhridirektiivi) artikloihin.

Valtioneuvoston kannassa on uhreille annettavien palveluiden sisältöön ja järjestämiseen tarkoituksenmukaisella tavalla liittyen, kustannustenkin näkökulma huomioon ottaen lähdetty siitä, että direktiivistä ei tule aiheutua jäsenvaltiolle velvollisuutta perustaa erityisiä auttamisrakenteita terrorismin uhreille.

3. Eräitä työryhmäneuvottelujen aikana tehtyjä Ranskan ehdotuksia

Työryhmäneuvotteluissa on tehty eräitä ehdotuksia, joita ei ehditty käsittelemään oikeus- ja sisäasiat -jaoston kirjallisessa menettelyssä ja voitu ottaa huomioon U-kirjelmässä ja siinä ilmaistussa valtioneuvoston kannassa.

Tutkintakeinot

Ranska on ehdottanut direktiiviin otettavaksi tutkintakeinoista artiklan, jota vastaava on esimerkiksi ihmiskaupan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn direktiivin 2011/36/EU 9 artiklan 4 kohdassa sekä lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston torjumisesta tehdyn direktiivin 2011/92/EU 15 artiklan 3 kohdassa. Ehdotetun artiklan mukaan syytteeseen panevilla henkilöillä, yksiköillä tai muilla tahoilla on oltava käytettävissä tehokkaat, esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden tai muiden vakavien rikosten tutkinnassa käytettävät keinot. Artiklaan ehdotetun johdantokappaleen mukaan keinoihin tulisi kuulua, jos se on asianmukaista, tiettyjä Suomessa lähinnä pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun salaisiin pakkokeinoihin kuuluvia keinoja. Ehdotetussa johdantokappaleessa kiinnitetään lisäksi huomiota suhteellisuusperiaatteeseen sekä rikoksen luonteen ja vakavuuden huomioon ottamiseen.

Ehdotusta on vielä tutkittava. Alustava näkemys on, että artiklan tulkinnassa hyödynnettävään johdantokappaleeseen tarvitaan muiden direktiivien johdantokappaleiden tapaan joustava muotoilu, koska tutkintakeinojen nimet ja sisältö sekä niitä koskeva lainsäädäntö vaihtelevat eri valtioissa.

Terrorismirikosten tekemiseen julkisesti yllyttävien verkkosivustojen vastaiset toimet

Ranska on myös ehdottanut direktiiviin otettavaksi artiklan koskien verkkosivustoja, joissa julkisesti yllytetään direktiiviehdotuksen 5 artiklan mukaisesti terrorismirikoksen tekemiseen. Ehdotettua artiklaa vastaava on lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston torjumisesta tehdyn direktiivin 25 artiklassa koskien lapsipornografiaa sisältävien verkkosivujen poistamista ja pääsyn estämistä lapsipornografiaa sisältäville verkkosivuille.

Mitä tulee Ranskan ehdotukseen verkkosivujen poistamisen osalta, merkityksellinen on tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 185 § tiedon saannin estoa koskevasta määräyksestä, jonka tuomioistuin antaa. Mitä tulee Ranskan ehdotukseen sivuille pääsyn estämisen osalta, lapsipornografiarikosten osalta jo on lapsipornografian levittämisen estotoimista annettu laki (1068/2006), joka perustuu poliisin tällaista aineistoa sisältävistä sivustoista laatimiin listoihin. Ranskan ehdottama artikla vastaa sen mallina olevaa aikaisemman direktiivin artiklaa siinä, että sivuille pääsemisen estämistä tarkoittavien toimien tekeminen olisi jäsenvaltion harkinnassa.

Ehdotettu artikla on varsinkin sananvapauteen liittyvänä perus- ja ihmisoikeusherkkä. Terrorismirikoksiin yllyttävä aineisto ei myöskään välttämättä ole, etenkään tutkinnan alkuvaiheessa, rinnastettavissa lapsipornografia-aineistoon lainvastaisuuden ilmeisyyden osalta. Ranskan ehdotusta on tämän vuoksi vielä pohdittava.