Lakivaliokunnalle

Lausunto asiassa U 22/2015 vp

Kirjelmä koskee ehdotusta direktiiviksi (KOM(2015 625 lopullinen), joka on tarkoitettu korvaamaan terrorismin torjumisesta tehdyn puitepäätöksen 2002/475/YOS, jota muutettiin vuonna 2008, mikä taas liittyi siihen, että Euroopan neuvostossa oli vuonna 2005 hyväksytty tätä pidemmälle menevä yleissopimus terrorismin torjunnasta, ja puitepäätös haluttiin saattaa velvoitteiltaan samalle tasalle. Kansallista terrorismirikosten sääntelyä on vastaavasti muutettu useita kertoja, osin myös kansallisista tarpeista.

Kyseinen puitepäätös oli virstanpylväs EU:n rikosoikeudellisissa toimissa terrorismin torjunnan alalla. Terrorismin torjunnan sääntely on mennyt monella tavalla eteenpäin tämän jälkeen niin EU:n kuin Euroopan neuvostonkin piirissä samoin kuin varsinaisessa kansainvälisessä oikeudessa. Nyt ehdotettu direktiivi on tarkoitettu kokoamaan yhteen se, mikä jo muutoinkin seuraa eri oikeudellisista instrumenteista, samalla kun jälleen otetaan myös uusia askeleita.

Direktiiviehdotuksen perusteluissa kuvataan syyt, joiden vuoksi aikaisemmin toteutettuja kriminalisointivelvoitteita ei ole katsottu riittäviksi. Konfliktialueilta tulevat tai sieltä palaavat terroristitaistelijat ovat erityinen uhka Euroopassa, samoin kotoperäiset terroristit ja yksittäiset radikaalit hyökkääjät, samoin kuin turhautuneet passittomat terroristimatkailijat (jotka eivät ilmeisesti enää voi palata kotimaahansa viranomaisten tuntiessa heidän taustansa). Lienee perusteltua arvioida tilannetta siten, että terroristisen hyökkäysten riski on olemassa ja että komission analyysi terrorismiuhista on perusteltu. Myös terrorismin uhrien asema vaatii toimenpiteitä, sillä EU:n toimenpiteet uhrien aseman parantamiseksi eivät riittävällä tavalla ota huomioon terrorismin uhrien erityistarpeita.

Direktiiviehdotuksen puolesta on sanottava, että se muodostaa varsin hyvin harkitun kokonaisuuden toisin kuin se puitepäätös, jonka se korvaa. Jos kyse olisi mistä tahansa muusta sääntelykohteesta kuin terrorismista, tätä kattavuutta voisi pitää myönteisenä. Terrorismirikossääntelyssä olisi yleisesti syytä pyrkiä pitämään sääntely pikemmin rajallisena, koska terrorismirikokset muodostavat ankaruudeltaan ja seuraamuksiltaan aivan erityisen rikosoikeuden lohkon. Kotimaisittain on eduksi, että terrorismirikoksia säännellään rikoslaissa omassa luvussaan.

Merkittävä uusi aihepiiri on asettaa velvoite kriminalisoida matkustaminen kolmanteen maahan tarkoituksessa joko tehdä terroristinen rikos ja antaa tai saada terroristista koulutusta. Varsin selkeän perustan EU:n toimille antaa se, että YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2178 (2016) jo sisältää tällaisen velvoitteen jäsenvaltioille. Euroopan neuvoston terrorismin torjunnan yleissopimukseen neuvoteltiin pikavauhtia lisäpöytäkirja, joka sisältää määräyksiä muun muassa terroristisessa tarkoituksessa tapahtuvasta matkustamisesta ja tällaisen matkustamisen rahoittamisen säätämisestä rangaistavaksi.

Tilanne on suorastaan hämmentävä, koska Suomessa on juuri ryhdytty valmistelemaan edellä mainitun päätöslauselman ja lisäpöytäkirjan edellyttämiä kansallisia lainsäädäntötoimia, jotka ovat monessa suhteessa lähes identtiset sen suhteen, mitä direktiiviehdotus koskee. Oikeusministeriössä on virkatyönä laadittu laaja arviomuistio tästä asiasta, ja arviomuistiosta on saatu lausunnot. Arviomuistiossa esitetty,

ottaen huomioon myös siitä saadut lausunnot, antaa perusteita arvioida direktiiviehdotustakin, vaikka sitä ei luonnollisesti voitu muistiota laadittaessa ottaa huomioon.

Direktiivin säätämisen keskeisimpänä vaikutuksena voi pitää sitä, että direktiivin asianmukaisen kansallisen täytäntöönpanon valvontaan on merkittävästi vahvemmat keinot kuin mitä kansainvälis-oikeudellisten yleissopimusten valvonnassa on mahdollista. Lissabonin sopimuksen myötä luodussa järjestelmässä rikosoikeudellisen lainsäädäntöyhteistyön direktiivit tulevat normaalien valvontamenettelyiden piiriin, jolloin jäsenvaltio voi joutua vastaamaan kanteeseen, jos direktiivin velvoitteiden kansallisessa täytäntöönpanossa on puutteita. Tämä tehostaa eurooppalaista yhteistyötä terrorismin torjunnassa rikosoikeuden keinoin. Samalla on kuitenkin entistä tärkeämpää, että direktiivien sisältö on tarkkaan harkittu. Tämä korostaa myös sitä, että jo neuvotteluvaiheessa on tarpeen arvioida sitä, mitkä kriminalisointivelvoitteet olisivat Suomen kannalta hankalia.

Yleiskuva on, että Suomen rikoslainsäädäntö jo varsin hyvin vastaa näiden instrumenttien edellyttämiä lainsäädäntövelvoitteita. Selvää kuitenkin on, että lainmuutoksiin on jälleen tarvetta.

Sääntelyn monitasoisuus jossain määrin vaikeuttaa sen arviointia, mikä on todellinen kansallinen liikkumavara alkavissa direktiiviä koskevissa neuvotteluissa. Kriminalisointiperiaatteet edellyttäisivät yksityiskohtaista arviota esitettyjen muutosten tarpeesta, mutta erityisesti YK:n päätöslauselma on jäsenvaltiota luonteeltaan jäsenvaltioita velvoittava, eikä siinä mielessä tavanomaista harkintaa enää voida suorittaa. Toisaalta taas päätöslauselman teksti on tulkinnanvarainen ja jättää sen vuoksi harkintamarginaalia sen suhteen, mitä sen sisältämät velvoitteet tarkkaan ottaen merkitsevät.

Yleissopimuksen luonne on jo toinen, mutta lienee selvää, ettei Suomi kovin helposti tule jättämään lisäpöytäkirjaa ratifioimatta. Toisaalta, jos direktiivi kuitenkin saadaan säädetyksi, lisäpöytäkirjan merkitys voisi todellisuudessa jäädä väliaikaiseksi erityisesti EU:n jäsenmaiden piirissä. Ainakin teoriassa on vielä mahdollista, että direktiivin velvoitteet supistuivat yleissopimuksen vastaavia pienemmiksi. Voinee kuitenkin olettaa, ettei direktiiviehdotuksesta neuvoteltaessa tulla kovin helposti tinkimään siitä, että direktiivi tulisi kattamaan ainakaan sen, mitä edellä mainituista muista normilähteistä jo seuraa. Direktiiviehdotuksenkin suhteen on sen vuoksi enää hankalaa riitauttaa sellaisia kohtia, joissa kriminalisointivelvoite seuraa jo muista lähteistä, vaikka sellainen ei olisi vielä Suomen sitova. Ainakin tämän mennessä terrorismirikosten sääntely kansainvälisessä oikeudessa ja eurooppaoikeudessa on noudattanut tällaista rakentumisen logiikka.

Arviomuistiossa esitetään, että matkustamiskriminalisoinnista tuli säätää omassa pykälässään. Matkustamiskriminalisoinnista asiantuntijat esittivät tästä varsin kriittisiä arvioita, mikä ilmenee arviomuistion tiivistelmästä. On selvää, että tämäntyyppinen kriminalisointi olisi aivan poikkeuksellinen, eikä sellainen olisi ajateltavissa muuta kuin juuri terrorismirikoksena. Terrorismin rahoittamista koskevat kriminalisoinnit ovat jo nyt valtava laajat, ja kun ottaa huomioon varojen jäädytyksen ja muut tekijään kohdistettavat toimet, säännösten epätäsmällisyys on suorastaan pelottavaa. Ainoa oljenkorsi varsinaisen rikosvastuun puolella on tekijän 'terroristinen tarkoitus', ja terrorismin rahoittajan suhteen vieläkin vähempi riittää. Terrorismin rahoittamisen rangaistavuus laajenisi myös direktiiviehdotuksen myötä.

U-kirjelmässä on esitetty tasapainoisia kantoja sen suhteen, mihin Suomen tulisi pyrkiä direktiiviehdotuksesta neuvoteltaessa. Artiklat käydään siinä läpi kohta kohdalta. S. 4 ylhäällä mainitaan siitä, että matkustamisen kriminalisointi tulisi ulottumaan myös kotimaahan palaamista, mikä on uutta.

Nähdäkseni tässä vaiheessa, kun on kyse vasta neuvotteluvaiheen käynnistymisestä, eduskunnan ei ole tarpeen arvioida ehdotusta aivan yksityiskohtaisesti, vaan riittää, että ohjeistetaan neuvotteluihin osallistujia sen suhteen, mitä seikkoja Suomen näkökulmasta tulisi jatkovalmistelussa erityisesti painottaa. Laadin lausuntoni luonnoksen muotoon siitä, mitä lakivaliokunta voisi asiasta lausua, koska toivon, että

tällainen luonnos olisi hyödyllinen lakivaliokunnan valmistellessa lausuntoaan, jos se sellaisen päättää antaa.

"Terrorismirikossääntelylle on tyypillistä, että se on edennyt vaiheittain ja että yleisen kansainvälisen oikeuden ja eurooppaoikeuden tason standardit, normit ja instrumentit sisältävät päällekkäisiä rangaistavaksi säätämisen velvoitteita. Tämä koskee myös nyt käsiteltävänä olevaa direktiiviehdotusta. Moni sen sisältämä kriminalisointivelvoite on jo sisältynyt direktiiviehdotuksen edeltäjään, terrorismirikospuitepäätökseen, jota sitäkin on jo kertaalleen muutettu. Direktiiviehdotuksen sisällössä on otettu huomioon myös YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2178 (2016) sekä Euroopan neuvoston terrorismin torjunnan yleissopimukseen pikavauhtia neuvoteltu lisäpöytäkirja, joka sisältää määräyksiä muun muassa terroristisessa tarkoituksessa tapahtuvasta matkustamisesta ja tällaisen matkustamisen rahoittamisen säätämisestä rangaistavaksi.

Terrorismia ja terrorismirikoksia koskeva sääntely on jo tähän mennessä eriytynyt siitä, miten rikoksista yleensä suomen rikoslaissa säännellään. Jos rikoksissa valmistelutyyppinen kriminalisointi on yleensä harvinainen poikkeus, terrorismirikoksissa se on pääsääntö, ja monin eri tavoin kriminalisoinneilla pyritään vaikuttamaan myöhemmän terrorismin ja terroristisen iskujen riskiä lisäävään toimintaan jo hyvin varhaisessa vaiheessa. Matkustamista terroristisessa tarkoituksessa koskeva kriminalisointi samoin kuin tuon matkustamisen rahoittamisen säätäminen rangaistavaksi lisäisivät jälleen uuden elementin tällaiseen vahvasti eteentyönnettyyn suojaan muiden vastaavien säännösten lisäksi.

Matkustamisen kriminalisointi tulisi uutuutena ulottumaan myös kotimaahan palaamiseen. Jos matkustaminen terroristisessa tarkoituksessa säädetään rangaistavaksi, saattaa olla perusteltua ulottaa rangaistavuus myös tähän tilanteeseen. Kysymys siitä, menisikö tällainen tulkinta kuitenkin jo pitkälle, tulisi jatkovalmistelussa katsoa tarkkaan.

Direktiiviehdotuksen artikla 10, joka velvoittaa säätämään rangaistavaksi myös matkan järjestämisen ja sen edistämisen, on kirjaimellisesti tulkittuna alaltaan varsin laaja. Hyvin paljon jää riippuvaksi siitä, päästäänkö terroristista tarkoitusta ja tahallisuutta koskevien tunnusmerkistötekijöiden avulla supistamaan tämän ja muiden säännösten säännöksen käyttöalaa järkeväksi ja ennakoitavaksi. Voi arvella, että monestikaan, kun henkilö pyrkii esimerkiksi konfliktialueelle, joka voi olla myös hänen kotimaassaan, matkustamisen syyt voivat olla moninaiset, ja vastaavasti konfliktialueella oleskelu voi johtaa sellaiseen radikalisoitumiseen, mikä ei ollut matkalle lähtiessä vielä ainakaan selkeästi nähtävissä.

Kun kyse on terrorismin rikosoikeudellisesta sääntelystä kansainvälisoikeudellisin ja eurooppaoikeudellisin instrumentein, voi kysyä, onko edes tarpeen soveltaa tällaisiin normeihin tavanomaisia kriminalisointiperiaatteita ja kansallista lainkirjoitustapaa koskevia vaatimuksia. Kansallisen arvioinninkin tulee lähteä yhteisestä eurooppalaisesta näkemyksestä sen suhteen, millaista suojaa Eurooppa tarvitsee rajatylittävää terrorismia vastaan. Terrorismirikossääntely perustuu käsitykselle siitä, millaisia toimintamalleja terroristit tyypillisesti omaksuvat. Näin jo se seikka, että tietyntyyppisiä terroristisia tekoja on koettu muualla Euroopassa, voi perustella sitä, myös Suomen lainsäädännössä niihin varaudutaan.

Kotimainen rikoslainsäädäntö on kuitenkin yhtenäinen kokonaisuus, ja kansallisen lainsäätäjän keskeisin tehtäviin kuuluu huolehtia rikoslainsäädännön laadusta. Edes painava kansainvälinen tarve ei voi johtaa siihen, että kansallisessa laissa sivuutetaan keskeiset kriminalisointiperiaatteet. Terrorismirikoksissa ennakoitavuuteen ja laillisuusperiaatteeseen liittyvät näkökohdat saavat lisäpainoa sen vuoksi, että jo epäily jonkin henkilön syyllistymisestä terrorismirikoksena rangaistavaan tekoon voi saada hänen kannaltaan erittäin dramaattisia seurauksia muidenkin kuin rikosoikeudellisten seuraamusten vuoksi, esimerkiksi varojen jäädyttämistä koskevan järjestelmän vuoksi.

EU:n rikosoikeudellisessa sääntelyssä niin sanottu hätäjarrumekanismi tarjoaa jäsenvaltioille jonkinasteista suojaa sen suhteen, että määräenemmistöpäätöksellä hyväksytty direktiivi kajoaisi jäsenvaltion oikeusjärjestelmän perusperiaatteisiin. Mitä terrorismirikoksiin tulee, jo olemassaoleva sääntely on laadittu monella tavalla poikkeavasti ja oikeusjärjestelmän perusratkaisuja kyseenalaistaen.

Lakivaliokunta korostaa valtioneuvoston kantaa vastaavasti sitä, että terrorismirikoksia koskevat kriminalisointivelvoitteet tulee voida kansallisesti toteuttaa ihmisoikeus- ja perusoikeusnäkökohdat huomioon ottaen. Tällainen artiklatasoinen lausuma tulee voida sisällyttää direktiiviin. Kun tällainen lausuma siihen sisällytetään, kansallinen lainsäätäjä voi direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä ottaa huomioon perus- ja ihmisoikeuksien kannalta välttämättömät näkökohdat.

Jos neuvottelujen edetessä ilmenisi, kuten U-kirjelmässä todetaan mahdolliseksi, että terroristiryhmän johtamisen osalta on tarkoitus luopua edellyttämästä terrorismirikoksen tekemistä, avautuisi Suomen kannalta hankala kysymys. Valtioneuvoston kanta on, että enimmäisrangaistuksia tulisi neuvotteluissa tarkastella suhteellisuusperiaatteen valossa. Lakivaliokunta voisi ottaa tässä kysymyksessä vahvemmankin kannan, sillä juuri terroristiryhmän johtamista koskeva kriminalisointi on ollut hankala laatia puitepäätöksen artiklan edellyttäessä vähintään 15 vuoden enimmäisrangaistusta. Jos kotimainen nykyratkaisu estyisi, olisi vaarana, että Suomi joutuu vetämään ns. hätäjarrusta tai sitten joutuisimme muuttamaan rangaistusasteikkojen ylärajan yleistä sääntelyä tai sitten olisi säädettävä jokin poikkeussäännös, mikä olisi vähintään asteikkopolitiikan johdonmukaisuuden näkökulmasta valitettavaa.

Terrorismin uhrien tuki- ja auttamispalveluita koskevien velvoitteiden sisällyttämistä direktiiviin voi pitää myönteisenä asiana. Valtioneuvoston näkemystä, että uusia rakenteita ei kuitenkaan tulisi tätä varten perustaa, vaikuttaa järkevältä kannalta.

Lakivaliokunta yhtyy yleisesti valtioneuvoston näkemyksiin asiassa."

Helsingissä, 5.2.2016

Kimmo Nuotio

rikosoikeuden professori

Helsingin yliopisto