Lakivaliokunnalle

Asia:
U 22/2015 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (terrorismin torjuminen) täydentävä jatkokirjelmä

Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavan.

Lakivaliokunta on käsitellyt viime mainittua ehdotusta U-kirjelmien perusteella lausunnoissaan LaV 1/2016 ja LaV 3/2016. Lausuin 5.2.2016 päivätyssä lausunnossani lakivaliokunnalle siitä, mitä näkökohtia Suomen tulisi painottaa direktiiviehdotuksen pohjalta käytävissä neuvotteluissa. Pidin valtioneuvoston näkemyksiä asianmukaisina.

Valtioneuvosto antoi eduskunnalle U-kirjelmän jälkeen vielä U-jatkokirjeen (25.2.2016). Nyt puheena oleva U-jatkokirje (10.11.2016) on siten jo toinen U-jatkokirje saman asian käsittelyn tiimoilta.

Lakivaliokunnan ja valtioneuvoston välisessä vuoropuhelussa, joka liittyy EU-tasolla käytyihin neuvotteluihin, direktiiviehdotukseen on voitu saada sellaisia muutoksia, jotka helpottavat sen velvoitteiden hyväksymistä ja täytäntöönpanoa osaksi Suomen kansallista lainsäädäntöä. Toisaalta myös uusia kysymyksiä on noussut esille.

U-jatkokirjeen mukaan direktiivin sisällöstä ollaan sopimassa jo 30.11., joten luultavasti kovin suuria muutoksia ei siihen enää voida realistisesti esittää. U-jatkokirje täyttää lakivaliokunnan asettaman velvoitteen saada asiasta lisää tietoa, ennen kuin direktiivin sisällöstä päätetään. Informointi U-jatkokirjeellä on erityisen tärkeää eduskunnan tiedonsaantioikeuden nojalla senkin vuoksi, että direktiiviehdotuksen sisältö on usein kohdin vielä muuttunut. U-jatkokirje on havainnollisesti laadittu ja siinä nostetaan esiin keskeiset seikat.

Kommentoin kysymyksiä lyhyesti kohta kohdalta.

Radioaktiivisen aineen ympäristöön päästämistä koskeva artiklakohta ei ole Suomen kannalta ongelmallinen.

Terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottamista koskevan artiklan kriminalisointi menee jonkin verran pidemmälle kuin se kriminalisointi, joka puhtaan kansallisen harkinnan perusteella otettiin RL 34a:4b:hen vuonna 2014 (12.12.2014/1068). Tuolloin itseopiskelu jätettiin kriminalisoinnin ulkopuolella, koska tämän katsottiin loukkaavan kansalaisten oikeutta hakea tietoa. Ks. LaVM 11/2014 vp - HE 18/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettiin näkökohtia erityisesti laillisuusperiaatteen vaatimuksista kouluttautumisrikoksen kriminalisoinnille (PeVL 26/2014 vp). Itseopiskelun kriminalisointivelvoitteen rajaamista johdantokappaleissa on tarpeen kannattaa, koska velvoitteen vastustaminen ei ilmeisestikään voi menestyä. Jos ja kun direktiiviin tällainen kriminalisointivelvoite jää, tullaan siinä suhteessa kiinnostavaan tilanteeseen, että vastaavan sääntelyn hyväksyttävyyden reunaehtoja on suhteellisen vastikään käsitelty puhtaan kansallisen säädösvalmistelun yhteydessä, jolloin jää jossain määrin avoimeksi, tullaanko sääntelyn hyväksyttävyyttä arvioimaan eri tavalla, kun asiaa käsitellään direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä.

Matkustamisrikosta koskeva ehdotettu kriminalisointivelvoite lienee ollut yksi koko direktiivin uudistamisen hankalimmista kysymyksistä. Esillä on malli, jossa jäsenvaltio voisi valita kahdesta valinnaisesta sen vaihtoehdon, jonka mukaan se asian säätelee. U-jatkokirjeessä tehdään näistä vaihtoehdoista tarkemmin selkoa. On sinänsä myönteistä, että matkustamisrikoksen kriminalisoinnille on kehitetty valmistelukriminalisoinnin luonteinen vaihtoehto, sillä näin saadaan täsmennettyä sitä, milloin matkustaminen on syytä saattaa tarkoitetulla tavalla rangaistavaksi. Sääntelytavan valinta voi Suomen suhteen tapahtua tuonnempana. On tietenkin hieman hankalaa, että samantyyppistä kriminalisointivelvoitetta säännellään hieman eri tavoin eri yhteyksissä, mikä on haaste kansallisen lainsäädännön selkeyden kannalta. On kuitenkin ollut koko ajan selvää, että

matkustamisrikoksen sääntely on esillä sekä Euroopan neuvoston että EU:n puolella, eikä eritahtisuudesta ole odotettavissa ratkaisemattomia ongelmia.

U-jatkokirjeessä todetaan matkustamisrikoksen edistämisen rahoittamisen säätämisestä rangaistavaksi ilman muita rajoittavia näkökohtia, että Suomi joutuu viime kädessä hyväksymään velvoitteen, koska käytännössä sisällöstä on jo niin vahva konsensus jäsenvaltioiden kesken. On selvää, että tällainen kriminalisointi sopii monin tavoin huonosti kriminalisointiperiaatteisiimme. Velvoitteen kansallinen täytäntöönpano tulee olemaan haastava tehtävä, eikä tässä tule ilmeisesti kovin paljon apua myöskään siitä, mitä johdantolauseisiin on kirjattu.

U-jatkokirjeen sivulla 4 luetellaan kootusti yleisnäkemyksen jälkeen nousseet uudet asiat. Näistä suurin osa on Suomen kannalta ongelmattomia. Itseopiskelun tulemista rangaistavuuden piiriin käsiteltiin jo edellä.

Puheenjohtajan ehdottama 21b artiklan säännös perusoikeuksista olisi myönteinen. Olisi myös hyvä, että raportointi ulottuisi laajasti direktiivin vaikutuksiin siten kuin esitetään.

Jo yleisnäkemyksen mukaan terroristiryhmän johtaminen tulee säätää rangaistavaksi siinäkin tilanteessa, että ryhmän toiminnassa ei tehdä samalla muuta terrorismirikosta. Tämä on vanhastaan ollut Suomelle hankala paikka, koska olemme voineet täyttää puitepäätöksen velvoitteen vähintään 15 vuoden enimmäisrangaistuksesta juuri tukeutuen konstruktioon siitä, että rikoksia on enemmän kuin yksi. Kysymystä on käsitelty lakivaliokunnan aikaisemmissa lausunnoissa. Lakivaliokunta on katsonut, että kansallisesti tyydyttävään sääntelyyn voidaan päästä korostamalla suhteellisuusperiaatetta.

Viime aikoina keskusteluun on noussut kysymys yhtäältä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen terrorismirikosten vastaisessa toiminnassa sekä terrorismin vastaisten rikosoikeudellisten toimien suhde kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen.

On tärkeää, että lakivaliokunta eri yhteyksissä pitää näitä kahta teemaa esillä. Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate ja sen osasäännöt osaltaan varmistavat sitä, että terrorismirikosten torjunnan varjolla ei vaaranneta kansalaisten muita oikeuksia. Terrorismin torjunnan ja kansainvälisen

humanitaarisen oikeuden suhde ja raja on voinut osin hämärtyä, kun säännellään terroristista matkustamista konfliktialueille ja toimintaa siellä. EU:n asiakirjoissa näkyy viitteitä siitä, että ymmärretään, ettei terrorismirikosoikeus voi tunkeutua kansainvälisen humanitaarisen oikeuden alueelle, vaan varsinainen sotilaallinen toiminta aseellisissa konflikteissa kuuluu edelleen kansainvälisen humanitaarisen oikeuden alaan. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden loukkaukset rangaistaan sotarikoksina ja rikoksina ihmisyyttä vastaan.

Helsingissä, 22.11.2016

Kimmo Nuotio
rikosoikeuden professori