OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Janne Kanerva

17.11.2016

Eduskunnan lakivaliokunnalle

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI (TERRORISMIN TORJUMINEN; U-JATKOKIRJE ASIASSA U 22/2015 vp)

Euroopan unionin komissio on 2.12.2015 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi terrorismin torjumisesta sekä terrorismin torjumisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta. Ehdotuksesta on annettu eduskunnalle 21.1.2016 U-kirjelmä ja ennen neuvostossa tapahtunutta yleisnäkemyksen hyväksymistä 25.2.2016 täydentävänä selvityksenä U-jatkokirje. Ennen yleisnäkemyksen hyväksymistä lakivaliokunta on antanut U-kirjelmästä ja U-jatkokirjeestä lausunnot LaVL 1/2016 vp ja LaVL 3/2016 vp.

Puheenjohtajavaltio Slovakian tavoitteena on, että direktiivi hyväksytään asiallisesti 30.11.2016 pidettävässä pysyvien edustajien komitean (Coreper II) kokouksessa. Nyt käsiteltävässä U-jatkokirjeessä todetaan Suomen kantana, että puheenjohtajan asiakirjat voidaan hyväksyä saavutettavissa olevana kompromissina Euroopan parlamentin kanssa käytävissä neuvotteluissa.

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Oikeusministeriö toteaa lakivaliokunnalle kunnioittavasti seuraavan:

Perus- ja ihmisoikeuksien ja oikeudellisten perusperiaatteiden huomioon ottaminen

Lakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan LaVL 3/2016 vp perus- ja ihmisoikeuksien osalta huomiota siihen, että Suomen huolenaiheet niiden kunnioittamiseen liittyen oli otettu huomioon direktiivin tulkintaa ohjaavissa johdantokappaleissa. Valiokunta kuitenkin samalla painotti perus- ja ihmisoikeuksien huomioon ottamisen merkitystä direktiivistä edelleen neuvoteltaessa.

Periaatteellisesti tärkeää on, että ihmisoikeuksien ja oikeudellisten perusperiaatteiden huomioon ottaminen on nostettu puheenjohtajan asiakirjassa 13686/16 artiklatasolle (artikla 21 b). Tätä yleistä velvoitetta täsmennetään artiklan johdantokappaleissa kattavalla tavalla. Viiteasiakirjaan ei ole otettu direktiiviin tulevaa ja yleisnäkemykseen sisältynyttä johdantokappaletta 20, jossa muun ohessa korostetaan suhteellisuusperiaatteen huomioon ottamista direktiivin täytäntöönpanossa sekä kielletään rasismi ja syrjintä täytäntöönpanossa.

Matkustamisrikos

Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2178 (2014) perustuva rikoslain (39/1889) 34 a luvun uusi 5 b § (matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten) tulee voimaan joulukuun 2016 alussa. Pykälässä säädetään rangaistavaksi se, että Suomen kansalainen tai häneen 1 luvun 6 §:n 3 momentin nojalla rinnastettava henkilö (käytännössä Suomessa pysyvästi asuva henkilö) taikka Suomen alueelta joku matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen matkustaja ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä jonkin 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyn terrorismirikoksen.

Puheenjohtajan asiakirjan WK 583/2016 9 artiklassa ehdotetaan kansallisesti voimaan tulevaa rangaistussäännöstä laajempaa kriminalisointia. Artikla sen sisältö kokonaisuu-

dessaan huomioon ottaen edellyttäisi sitä, että rikosoikeudellisesti olisi vastattava myös sellaisten henkilöiden muodostamaan uhkaan, jotka palaavat Suomeen (Suomen kansalaiset ja Suomessa asuvat) tai muuten matkustavat Suomeen. Kahden viikon päästä voimaan tulevassa rangaistussäännöksessä säännöksen soveltamisalan ulkopuolella jäävät edellä todetun mukaisesti kansalaisuus- tai asuinvaltioon matkustavat.

Direktiivistä neuvoteltaessa on ilmennyt, että useat jäsenvaltiot eivät ole valmiita siihen, että palaajien muodostamaan uhkaan vastataan nimenomaan matkustamisrikoksen säätämisen kautta. Tämän vuoksi puheenjohtajan asiakirjassa ehdotetaan direktiivin 9 artiklan 2 kohtaan otettavaksi kaksi vaihtoehtoa, joista ensimmäisen (alakohta a) mukaan jäsenvaltion on säädettävä rangaistavaksi nimenomaan matkustaminen sen alueelle tarkoituksessa tehdä terrorismirikos tai edistää sen tekemistä. Toisen vaihtoehdon (alakohta b) mukaan velvoite voitaisiin toteuttaa säätämällä rangaistavaksi alueelle tulevan henkilön valmistelevat terrorismirikoksen tekemistä tai sen edistämistä koskevat teot. Direktiivineuvotteluissa on ilmennyt, että alakohta b antaisi tekotapansa yleisluonteisen kuvauksen vuoksi kohtuullisen paljon joustonvaraa direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa.

Kysymyksessä olevan ns. matkustamisrikoksen osalta lakivaliokunta edellytti lausunnossaan LaVL 1/2016 vp, että eduskuntaa informoidaan uudelleen, kun kanta täsmentyy ja ennen kuin asiasta lopullisesti päätetään. Ennen yleisnäkemyksen hyväksymistä U-jatkokirjeen yhteydessä lakivaliokunta totesi (LaVL 3/2016 vp) yleisnäkemyksen mukaisesta matkustamisrikoksesta, joka olisi koskenut vain EU:n ulkopuolelle matkustamista, että sitä koskeva muotoilu oli kompromissina hyväksyttävissä ja että direktiivissä on kyse vain lainsäädännön vähimmäistason harmonisoinnista, joka ei estä kansallisen lainsäädännön muuttamista direktiivin täytäntöönpanovaiheessa.

Suomi on direktiivineuvotteluissa U-kirjelmässä ilmaistun kannan mukaisesti painottanut sitä, että matkustamisrikokselle on aihetta löytää sisältö, joka on toisaalta tarkoituksenmukainen sekä toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien ja kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaatimukset täyttävä. Tämä kanta on pitänyt sisällään sen, että mai-

nituin edellytyksin voidaan mennä turvallisuusneuvoston päätöslauselman edellyttämää kriminalisointia pidemmällekin.

Kuten nyt käsiteltävässä U-jatkokirjeessä todetaan, jäsenvaltion kannalta merkittävän uhkan muodostavat tilanteet, joissa henkilö matkustaa sen alueelle tehdäkseen terrorismirikoksen. Koska jäsenvaltion kannalta uhka on näissä tilanteissa korostuneempi kuin jäsenvaltiosta ulkomaille matkustamisen kohdalla, on perusteltua ja johdonmukaista, että myös tähän uhkaan vastataan rikosoikeuden keinoin. Puheenjohtajan ehdotus on neuvottelujen perusteella saavutettavissa oleva kompromissi, minkä vuoksi se on hyväksyttävissä.

U-jatkokirjeessä todetaan olevan mahdollista, että 9 artiklan 2 kohdan a alakohtaan lisätään vielä 3 artiklaan kohdistuvan viittauksen lisäksi 4, 7 ja 8 artiklaan kohdistuvat viittaukset, jotka koskevat terroristiryhmään liittyviä rikoksia sekä koulutuksen antamista ja ottamista terrorismia varten. Nämä rikokset tulisivat siis alakohdan mukaisessa vaihtoehdossa rikoksiksi, joiden tekemiseksi matkustaminen valtion alueelle voisi tapahtua. Tällaisessakin tapauksessa matkustamisrikoksen tarkoituksena oleva terrorismirikosten piiri olisi suppeampi kuin se on 34 a luvun 5 b §:n mukaan mainitun pykälän kattaessa kaikki kyseisessä luvussa rangaistaviksi säädetyt rikokset. Viimeisimmässä puheenjohtajan asiakirjassa (14238/16) tällainen täydennys onkin tehty. Jos direktiivin täytäntöönpanossa valitaan 9 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukainen vaihtoehto, rikoslain 34 a luvun 5 b § on muutettava vastaamaan artiklan sisältöä.

Puheenjohtajan ehdotuksen mukaisen 9 artiklan 2 kohdan mukaan palaajia koskevaan uhkaan voitaisiin siis vastata myös valmisteluluonteisen teon rangaistavuuden kautta. Alustavan arvion mukaan tämä velvoite tulee ainakin pitkälti katetuksi jo sillä, että rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä säädetään rangaistavaksi terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu. Tämänkin vaihtoehdon valitseminen direktiivin täytäntöönpanossa saattaa edellyttää mainitun luvun muuttamista.

Artiklassa 11 ja artiklassa 15 olevat artiklaan 10 kohdistuvat viittaukset

Puheenjohtajan asiakirjan 13686/16 mukaan 10 artiklassa tarkoitetun matkustamisrikoksen edistämisen rahoittamisen tulisi olla rangaistavaa (11 artiklan 1 kohta). Lisäksi 15 artiklan mukaan ei saataisi edellyttää, että 10 artiklan mukaisesta rikoksesta voidaan luoda linkki tiettyyn toiseen direktiivin mukaiseen rikokseen eli käytännössä edistämisrikoksen osalta tiettyyn matkustamisrikokseen. Matkustamisrikoksen edistämistä vastaa kansallisessa lainsäädännössä rikoslain 5 luvun 6 §:ssä rangaistavaksi säädetty avunanto, joka edellyttää päärikoksen etenemistä vähintään rangaistavaan yritykseen. Viittausten 10 artiklaan voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että näissä tietyissä tilanteissa avunannon rahoittamisen tulisi olla rangaistavaa ja että avunannon rangaistavuudelta ei saisi edellyttää, että päärikos (matkustamisrikos) tai sen rangaistava yritys tehdään.

Edellisen U-jatkokirjeen yhteydessä lakivaliokunta kiinnitti huomiota 11 artiklassa ja 15 artiklassa olevien 10 artiklaan kohdistuvien viittausten ongelmallisuuteen ja siihen, että niiden poistamiseen on mahdollisuuksien mukaan syytä kiinnittää huomiota asian jatkokäsittelyssä. Suomi on aktiivisesti toiminut poistamisen puolesta, mutta mainittavan kannatuksen puuttuessa se ei ole onnistunut.

Kysymyksessä olevat viittaukset 10 artiklaan ulottavat rikosoikeudellisen vastuun pitkälle. Tämä on sinällään tyypillistä useille rikoslain 34 a luvun säännöksille, joissa rangaistusvastuu ulottuu valmisteluluonteisiin terroristisessa tarkoituksessa tehtyä rikosta edistäviin tekoihin. Puheenjohtajan asiakirjan 21 b artikla johdantokappaleineen mahdollistaa vielä täytäntöönpanovaiheessa sen, että viittausten oletettavasti edellyttämät lainsäädäntömuutokset saadaan toteutettua Suomen rikosoikeudelliseen järjestelmään soveltuvalla tavalla.

Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten

Puheenjohtajan asiakirjan 13686/16 mukaan kouluttautuminen terrorismia varten ei 8 artiklan mukaan edellyttäisi sitä, että koulutusta otetaan toiselta henkilöltä. Tällä halutaan vastata ns. yksinäisten susien aiheuttamaan uhkaan.

Rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä säädetään rangaistavaksi kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Rangaistavaa on kouluttautua räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä varten. Näiden koulutuksen kohteena olevien asioiden osalta pykälä vastaa puheenjohtajan asiakirjan 8 artiklassa mainittuja asioita. Rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä oleva viittaus koulutuksen antamista koskevaan 4 a §:ään tarkoittaa kuitenkin sitä, että koulutusta on otettava toiselta henkilöltä.

Suomi ei ole direktiivineuvotteluissa kannattanut itseopiskelun mukaan ottamista. Kysymys on tiedon vastaanottamisen oikeuteen liittyvästä herkästä ihmissoikeusasiasta. Haasteita voi olettaa liittyvän myös tapausten paljastamiseen, niihin liittyvien todisteiden hankkimisen ja tekijän tarkoituksen todistamiseen. Näkemykset eivät saaneet mainittavaa tukea muilta jäsenvaltioita. Toisaalta on huomattava se, että niin toiselta henkilöltä saatava koulutus kuin itse tapahtuva kouluttautuminenkin voivat samalla tavalla edistää hyvin vakavan rikoksen eli terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä. Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä on joka tapauksessa kiinnitettävä huomiota erityisesti rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, joka sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta ja jota perustuslakivaliokunta (PeVL 26/2014 vp) korosti muiden seikkojen ohessa rikoslain 34 a luvun 4 b §:n säätämisen yhteydessä.

Eräitä muita kysymyksiä

Terrorismirikokset

Terrorismirikoksia koskevaa 3 artiklaa ollaan täydentämässä vastaavaan korvattavan puitepäätöksen artiklaan verrattuna niin, että siinä mainitaan myös radiologiset aseet (1 kohdan f alakohta). Radioaktiivista ainetta ympäristöön päästämällä voidaan aiheuttaa laajamittaisia ja pitkävaikutteisia vahinkoja ihmisten hengelle ja terveydelle. Tämän vuoksi on perusteltua, että terrorismirikoksiksi katsotaan myös terroristisessa tarkoi-

tuksessa tehdyt radiologisiin aseisiin liittyvät teot. Tämä saattaa edellyttää direktiivin täytäntöönpanossa terroristisessa tarkoituksessa tehtyä rikosta koskevan rikoslain 34 a luvun 1 §:n täydentämistä.

Nettisivustojen vastaiset toimenpiteet

Puheenjohtajan asiakirjassa 13686/16 ehdotetaan 14 a artiklaa nettisivustojen vastaisista toimenpiteistä. Toimenpiteiden kohteena on 5 artiklassa tarkoitettu sisältö, jossa julkisesti kehotetaan terrorismirikoksen tekemiseen. Viimeksi mainitun artiklan mukaiset teot säädetään rangaistaviksi rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa, jonka mukaan rangaistavaa on terroristisessa tarkoituksessa tehty julkinen kehottaminen rikokseen. Yleisnäkemykseen sisältyi johdantokappale 7, joka ilmensi nyt siis artiklaan otettuja näkökohtia.

Ensimmäisessä lausunnossaan lakivaliokunta totesi jo tuolloin ehdotetun terrorismirikoksen tekemiseen julkisesti yllyttävien verkkosivustojen vastaista toimia koskevan artiklan osalta, että sivustoille pääsyn estämistä koskevilta osin ehdotusta voidaan harkinnanvaraisuuden vuoksi arvioida direktiivin täytäntöönpanovaiheessa. Toisaalta valiokunta korosti tuolloin ehdotetun artiklan olevan sananvapauteen liittyvänä ihmisoikeusherkkä.

Ehdotettua 14 a artiklaa asiallisesti vastaavat määräykset ovat lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta ja neuvoston puitepäätöksen 2004/68/YOS korvaamisesta tehdyn direktiivin (2011/92/EU) 25 artiklassa. Tuon direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä arvioitaessa on katsottu, että alun perin tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain (458/2002) 16 §:ään ja sittemmin tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 185 §:ään otettu mahdollisuus antaa sisällöltään lainvastaisen tiedon saannin estoa koskeva määräys täyttää sen direktiivin 1 kohdan velvoitteet.

Artiklan osalta huomioon voidaan lisäksi ottaa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 18 § (verkkoviestin jakelun keskeyttämismääräys)

ja 22 § (verkkoviestin hävittämismääräys). Mainitun 18 §:n perusteella voidaan määrätä keskeytettäväksi verkkoviestin jakelu, jos on ilmeistä, että sen pitäminen yleisön saatavilla on säädetty rangaistavaksi. Kohteena voivat siis olla kaikenlaiset sisällöltään rikolliset verkkoviestit.

Molemmissa direktiiveissä kyseisen artiklan 2 kohdan mukainen estämistoimenpide on jäsenvaltioiden harkinnassa. Aikaisemman direktiivin osalta on katsottu, että lapsipornografian levittämisen estotoimista annetulla lailla (1068/2006) voidaan toteuttaa sen direktiivin 25 artiklan 2 kohdassa tarkoitettu sivustoille pääsemisen estäminen.

Rangaistusta ankaroittavat olosuhteet

Direktiiviin ollaan ottamassa säännös teon rangaistukseen ankaroittavasti vaikuttavista olosuhteista, jotka liittyvät lapsiin kohdistuviin 6 ja 7 artiklan mukaisiin värväys- ja koulutustekoihin (artikla 17 a). Viimeisten työryhmäneuvottelujen perusteella jo artiklan sanamuodostakin ilmenevällä tavalla jäsenvaltion voidaan katsoa täyttävän velvoitteensa sillä, että tavanomaista ankarampaan rangaistukseen voidaan päästä yleisten kansallisten rangaistusten määräämistä koskevien säännösten kautta ilman nimenomaisen ankaroittamisperusteen säätämistä.

Tietojen vaihtaminen

Yleisnäkemykseen verrattuna uutena asiana 21 d artiklassa ehdotetaan muutettavaksi ja täydennettäväksi neuvoston päätöstä 2005/671/JHA siltä osin kuin kysymys on jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta koskien terrorismirikosten estämistä, paljastamista, tutkimista ja syytevaihetta. Muutosten sanamuodon ja niihin liittyvien johdantokappaleiden perusteella tietojenvaihdossa olisi kysymys kansallisen lain rajoissa tapahtuvasta jo olemassa oleviin Euroopan unionin instrumentteihin perustuvan käytännön toiminnan tehostamisesta.

Uhrien auttaminen ja tukeminen

Euroopan parlamentin esittämien kantojen vuoksi uhrien auttamista ja tukemista koskevia 22 artiklan säännöksiä on muutettu yleisnäkemykseen sisältyneistä. Muutoksia tehtäessä on otettu huomioon yleisnäkemyksen lähtökohdat, joiden mukaan uhrien auttamista koskevan sääntelyn perusta on rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista tehdyssä direktiivissä (2012/29/EU) ja jo olemassa olevia rakenteita voidaan hyödyntää uhrien auttamisessa ja tukemisessa ottaen huomioon kansallisen lainsäädännön määräykset.

Neuvoston, parlamentin ja komission julistus

Direktiivin hyväksymisen yhteydessä on tarkoitus samalla hyväksyä Euroopan unionin neuvoston, Euroopan parlamentin ja Euroopan komission yhteinen julistus, jossa korostetaan terrorismiin johtavan radikalisoitumisen vastaisia ennalta estäviä toimia ja tehokasta terrorismirikoksia koskevaa jäsenvaltioiden viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Julistuksen mukaan komissio tukee jäsenvaltioiden pyrkimyksiä erityisesti tarjoamalla taloudellista tukea radikalisoitumisen vastaisiin projekteihin. Tietojenvaihdon osalta kysymys on olemassa olevien unionin instrumenttien täysimittaisesta käyttämisestä ja unionin lainsäädännön tehokkaasta täytäntöönpanosta, mikä vastaa direktiiviin tästä aiheesta otettavia määräyksiä ja niiden tulkintaa ohjaavia johdantokappaleita.