Valiokunnan lausunto LaVL 1/2016 vp– U 22/2015 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (terrorismin torjuminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (terrorismin torjuminen) (U 22/2015 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija, poliisiosasto Johanna Puiro, sisäministeriö
- rikosylikomisario Tero Haapala, keskusrikospoliisi
- asianajaja Tiina Haapa-aho, Suomen Asianajajaliitto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- ulkoasiainministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- Helsingin käräjäoikeus
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- professori Kimmo Nuotio

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 2.12.2015 tehnyt ehdotuksen (KOM(2015 625 lopullinen) 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.

Valmis
5.0

Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä. Komission ehdotuksen mukaan direktiiviin ensinnäkin siirretään korvattavassa puitepäätöksessä jo oleva laaja terrorismirikoksia koskeva sääntely. Tämän lisäksi jäsenvaltiot velvoitetaan 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. Suomen lainsäädäntö pitkälti vastaa direktiiviehdotuksen velvoitteita.

Uusia rikoksia koskevien kriminalisointivelvoitteiden taustalla ovat YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2178(2014) matkustamisrikoksen osalta sekä Euroopan neuvoston ulkoministerien 19.5.2015 hyväksymä lisäpöytäkirja terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (SopS 49/2008) matkustamisrikoksen ja koulutuksen vastaanottamisen osalta. 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.

Pyrkimys vastata nopeasti terrorismin aiheuttamaan uhkaan on johtanut siihen, että direktiiviehdotusta on ryhdytty käsittelemään poikkeuksellisen nopeasti. Ensimmäinen työryhmäkokous on järjestetty 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 kesällä 2016.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Vakavat terroriiskut ja terroristisessa tarkoituksessa tapahtuva matkustaminen aiheuttavat lisääntynyttä tarvetta vastata terrorismin uhkaan rikosoikeuden keinoin. Tämä voidaan toteuttaa laittamalla Euroopan unionin alueella täytäntöön päätöslauselman ja lisäpöytäkirjan kriminalisointivelvoitteet.

Rikostorjunnallisten näkökohtien vastapainoksi on syytä korostaa perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä puututtaessa terrorismiin rikosoikeuden keinoin. Nyt käsiteltävillä kriminalisoinneilla toisaalta suojataan näitä oikeuksia, erityisesti henkeä ja terveyttä, toisaalta puututaan näiden oikeuksien, esimerkiksi sananvapauden, yhdistymisvapauden ja liikkumavapauden käyttöön. Matkustamisrikos liittyy aseellisiin konflikteihin, joita koskee kansainvälinen humanitäärinen oikeus sodan lakeineen. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma tuodaan Euroopan unionin perusoikeuskirjaan liittyen esiin ehdotuksen perusteluissa ja johdantokappaleissa, mutta ei ehdotuksen artikloissa. Tämä poikkeaisi vuoden 2002 puitepäätöksestä ja vuoden 2008 puitepäätöksestä. Ensiksi mainitun 1 artiklan 2 kohta velvoittaa kunnioittamaan perusoikeuksia ja oikeusvaltion periaatteita, jälkimmäisen 2 artikla sisältää sananvapautta koskevia perusperiaatteita. Direktiiviehdotuksen täydentämistarpeeseen on syytä kiinnittää huomiota siitä neuvoteltaessa.

Kuten aikaisemmin todetusta ilmenee, Suomen rikoslainsäädäntö pitkälti vastaa direktiiviehdotuksen velvoitteita. Ulkomaille matkustamista terrorismia varten koskeva direktiiviehdotuksen 9 artikla olisi yleisesti muotoiltuna matkustajia ja matkustamisen kohteita koskien pidemmälle menevä kuin päätöslauselman ja lisäpöytäkirjan matkustamisrikosta koskevat kriminalisointivelvoitteet. Toisaalta on vastakkaiseen suuntaan mahdollista, että artiklan mukainen matkustamisen tarkoituksena olevien rikosten piiri ei ole päätöslauselmaa ja lisäpöytäkirjaa vastaava. Sitä tulee vielä tarkastella direktiivistä neuvoteltaessa. Matkustamisrikokselle on aihetta löytää sisältö, joka on toisaalta tarkoituksenmukainen sekä toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien ja kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaatimukset täyttävä.

Direktiiviehdotuksen 17 artiklan 3 kohdassa on puitepäätöksen tavoin terroristiryhmän johtamiselle asetettu ankarat vähintään 15 ja kahdeksan vuoden enimmäisrangaistusvaatimukset. Rikosoikeudellinen suhteellisuusperiaate puhuu sen puolesta, että ei ole perusteltua laajentaa 15 artiklassa niiden rikosten piiriä, joiden rangaistavuudelta ei saa edellyttää terrorismirikoksen tekemistä koskemaan 4 artiklan a kohdan mukaista terroristiryhmän johtamista. Ehdotus ei ole tältä osin täysin selvä. Direktiiviehdotuksen 17 artiklan 3 kohdan loppu nimittäin viittaa siihen, että terrorismirikoksen tekemisellä on merkitystä. Suomessa terroristiryhmän johtaminen on rangaistava rikoslain 34 a luvun 3 §:n mukaan niin, että rangaistavuuden edellytyksenä on terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekeminen tai terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun tekeminen ryhmän toiminnassa. Jos neuvottelujen edetessä ilmenisi, että myös terroristiryhmän johtamisen osalta on tarkoitus luopua edellyttämästä terrorismirikoksen tekemistä, enimmäisrangaistuksia tulisi neuvotteluissa tarkastella suhteellisuusperiaatteen valossa.

Valtioneuvosto suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti myös direktiiviehdotuksen 22 artiklan 2 kohdassa ja 23 artiklassa tarkoitettujen terrorismin uhrien tuki- ja auttamispalvelujen kehittämiseen sekä toisesta jäsenvaltiosta olevien terrorismin uhrien oikeuksien kehittämiseen. Kun otetaan huomioon terrorismirikosten luonne sekä eri valtioiden kansalaisten mahdollisuus joutua terrorismin kohteeksi, kohdalla ja artiklalla myös ilmeisesti olisi lisäarvoa uhridirektiiviin nähden. Palveluiden sisältöä ja järjestämistä tarkoituksenmukaisella tavalla tulee kuitenkin vielä tarkastella direktiivistä neuvoteltaessa. Erityisesti palveluiden tarvitsijoiden määrään liittyvät epävarmuustekijät puhuvat sen puolesta, että ei perusteta erityisiä auttamisrakenteita terrorismin uhreja varten, vaan heille suunnatuissa palveluissa hyödynnetään olemassa olevia tukipalveluja. Näitä velvoitteita tulee neuvottelujen kuluessa tarkastella myös niiden aiheuttamien kustannusten näkökulmasta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetulla direktiivillä korvataan aiempi neuvoston puitepäätös 2002/475/YOS, jota on muutettu neuvoston puitepäätöksellä 2008/919/YOS. Ehdotuksen mukaan direktiiviin ensinnäkin siirretään korvattavassa puitepäätöksessä jo oleva laaja terrorismirikoksia koskeva sääntely. Korvattavaksi ehdotettavassa vuoden 2002 puitepäätöksessä asetetaan jo nykyisin velvollisuus kriminalisoida terrorismirikokset, terroristiryhmään liittyvät terrorismirikokset ja terroritoimintaan liittyvät rikokset sekä yllytys ja avunanto niihin ja niistä joidenkin yritys (1—4 artikla). Lisäksi puitepäätöksessä on määräyksiä seuraamuksista (5 artikla), rangaistusta lieventävistä erityisistä olosuhteista (6 artikla), oikeushenkilöiden vastuusta (7 artikla), oikeushenkilöihin kohdistuvista

seuraamuksista (8 artikla), tuomiovallasta ja syytteeseenpanosta (9 artikla) sekä uhrien suojelusta ja auttamisesta (10 artikla).

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltiot velvoitetaan kriminalisoimaan vuoden 2002 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). Vuoden 2002 puitepäätös velvoittaa kriminalisoimaan ainoastaan terroristiryhmän toiminnan rahoittamisen. Direktiiviehdotuksen 22 ja 23 artiklassa ovat puitepäätöstä laajemmat ja yksityiskohtaisemmat määräykset terrorismin uhrien suojelusta, auttamisesta ja oikeuksista.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomen lainsäädäntö vastaa jo pitkälti direktiiviehdotuksen velvoitteita.

Saadun selvityksen mukaan Euroopan unionissa on keväällä 2015 valmistuneesta sisäisen turvallisuuden agendasta lähtien noussut esiin yhtenä terrorismin vastaisena toimenpiteenä vuoden 2002 puitepäätöksen päivittäminen. Asian etenemiseen ovat vaikuttaneet viime vuosina tehdyt vakavat terrori-iskut. Direktiiviehdotuksen uusien kriminalisointien taustalla ovat tarve panna täytäntöön kansainvälisiä standardeja ja velvoitteita sekä kasvava terrorismin uhka. Lisäksi ehdotuksen perusteluissa todetaan, että rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista sekä neuvoston puitepäätöksen 2001/220/YOS korvaamisesta tehty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU ei sisällä säännöksiä erityisistä toimenpiteistä terrorismin uhreille.

Uusia rikoksia koskevat kriminalisointivelvoitteet perustuvat YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2178(2014) ja erityisesti päätöslauselman kriminalisointivelvoitteita Euroopan neuvoston alueella toteuttavaan Euroopan neuvoston ulkoministerien 19 päivänä toukokuuta 2015 hyväksymään lisäpöytäkirjaan terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (SopS 49/2008). Päätöslauselma on suoraan YK:n jäsenvaltioita velvoittava. Direktiiviehdotuksen perusteluissa viitataan terrorismin rahoittamista koskevan kriminalisoinnin laajentamisen osalta myös OECD:n yhteydessä toimivan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (Financial Action Task Force eli FATF) terrorismin rahoittamista koskevaan suositukseen numero 5.

Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää direktiiviehdotusta lähtökohtaisesti tarpeellisena ja suhtautuu siihen myönteisesti. On perusteltua, että Euroopan unionin lainsäädäntöä muutetaan vastaamaan kansainvälisiä standardeja. Myös kasvava terrorismin uhka edellyttää lainsäädännön ajantasaisuuden arviointia. Komission ehdotukset ovat pääosin kannatettavia, mutta eräitä yksityiskohtia on vielä tarpeen jatkoneuvotteluissa arvioida huolellisesti, kuten valtioneuvoston kannassa todetaan.

Lakivaliokunta kiinnittää erityisesti huomiota siihen, että direktiiviehdotuksen 9 artiklan säännökset terrorismitarkoituksessa tapahtuvan ulkomaille matkustamisen kriminalisoinnin osalta ovat päätöslauselmaa ja lisäpöytäkirjaa laajemmat kattaen myös matkustamisen maahan, joka on rikoksentekijän kansalaisuus- tai asuinvaltio. Laajennuksen myötä kriminalisointivelvoitteen pii-

riin tulevat näin ollen kotimaahansa palaavat henkilöt. Ehdotettua laajennusta puoltaa Suomeen matkustavien henkilöiden Suomen alueella muodostama terrorismin uhka. Toisaalta kyseessä on pitkälle ulottuva valmistelutyyppinen rikos, jolla on liittymäkohtia myös perustuslain 9 §:ssä tarkoitettuun liikkumisvapauteen koskien jokaisen oikeutta lähteä maasta sekä Suomen kansalaisen oikeutta palata Suomeen. Direktiiviä koskevat neuvottelut ovat vasta alkuvaiheessa. Saadun selvityksen mukaan artiklan suhdetta muun muassa perus- ja ihmisoikeuksiin vielä arvioidaan, minkä vuoksi valtioneuvoston kanta on vielä jossain määrin avoin. Näin ollen valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että artiklaa tulee vielä tarkastella direktiivistä neuvoteltaessa. Matkustamisrikokselle on aihetta löytää sisältö, joka on toisaalta tarkoituksenmukainen sekä toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien ja kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaatimukset täyttävä. Valiokunta edellyttää, että eduskuntaa informoidaan asiasta uudelleen, kun kanta täsmentyy ja ennen kuin asiasta lopullisesti päätetään.

Direktiiviehdotuksen 17 artiklan 3 kohdassa asetetaan puitepäätöksen tavoin terroristiryhmän johtamiselle ankarat vähintään 15 ja kahdeksan vuoden enimmäisrangaistusvaatimukset. Artiklassa 15 puolestaan laajennetaan niiden rikosten piiriä, joiden rangaistavuudelta ei saa edellyttää terrorismirikoksen tekemistä, kattamaan 4 artiklan a kohdan mukaisen terroristiryhmän johtamisen. Valtioneuvoston kannan mukaisesti valiokunta katsoo rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen puhuvan sen puolesta, että tällainen laajentaminen ei ole perusteltua. Direktiiviehdotus ei tosin ole täysin selvä siltä osin, koskevatko 17 artiklan 3 kohdan mukaiset enimmäisrangaistukset myös sellaista terroristiryhmän johtamista, jonka yhteydessä ei tehdä terrorismirikosta. Suomessa terroristiryhmän johtaminen on rangaistava rikoslain 34 a luvun 3 §:n mukaan niin, että rangaistavuuden edellytyksenä on terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekeminen tai terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun tekeminen ryhmän toiminnassa. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että mikäli neuvottelujen edetessä ilmenee, että myös terroristiryhmän johtamisen osalta ollaan luopumassa edellyttämästä terrorismirikoksen tekemistä, enimmäisrangaistuksia tulee neuvotteluissa tarkastella suhteellisuusperiaatteen valossa.

Oikeusministeriö on 3.2.2016 päivätyssä asiakirjassa toimittanut lisäselvitystä neuvotteluissa esiin nousseista uusista ehdotuksista. Tällainen on erityisesti terrorismirikosten tekemiseen julkisesti yllyttävien verkkosivustojen vastaiset toimet. Direktiiviin on ehdotettu artiklaa, joka vastaa lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston torjumisesta tehdyn direktiivin (2011/92/EU) säännöksiä koskien lapsipornografiaa sisältävien verkkosivujen poistamista ja pääsyn estämistä lapsipornografiaa sisältäville verkkosivuille.

Verkkosivustojen vastaisia toimia koskeva artiklaehdotus koostuu kahdesta elementistä, joista toinen koskee terrorismirikoksen tekemiseen yllyttävien sivustojen poistamista ja toinen pääsyn estämistä tällaisille sivuille. Saadun selvityksen mukaan Suomen voimassaoleva lainsäädäntö on käytännössä yhdenmukainen sivustojen poistamista koskevan ehdotuksen kanssa. Sen sijaan Suomen lainsäädännössä ei ole säännöksiä terrorismiin yllyttäville verkkosivuille pääsyn estämisestä. Lapsipornografiarikosten osalta vastaavankaltaista sääntelyä sisältyy lapsipornografian estotoimista annettuun lakiin (1068/2006). Sivustoille pääsyn estämistä koskevan elementin osalta ehdotus on harkinnanvarainen, kuten sen esikuvana olevan direktiivin (2011/92/EU) säännös. Näin ollen verkkosivustolle pääsyn estämistä koskevaa ehdotusta voidaan arvioida direktiivin täytäntöönpanovaiheessa. Lakivaliokunta kuitenkin toteaa, että ehdotettu artikla on varsinkin sa-

nanvapauteen liittyvänä perus- ja ihmisoikeusherkkä. Terrorismirikoksiin yllyttävä aineisto ei myöskään välttämättä ole, erityisesti tutkinnan alkuvaiheessa, aina rinnastettavissa lapsipornografia-aineistoon lainvastaisuuden ilmeisyyden osalta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 19.2.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Kalle Jokinen kok
varajäsen Leena Meri ps
varajäsen Matti Vanhanen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto