Valiokunnan lausunto LaVL 3/2016 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): Lakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 1/2016 vp — U 22/2015 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- sisäministeriö
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- keskusrikospoliisi
- Suomen Asianajajaliitto

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut asiasta lausunnon LaVL 1/2016 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 2 päivänä joulukuuta 2015 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi terrorismin torjumisesta sekä terrorismin torjumisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta. Direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 22/2015 vp).

Valmis
5.0

Direktiiviehdotusta on kiireellisellä aikataululla käsitelty työryhmäkokouksissa, joista viimeinen on pidetty 26.2.2016. Oikeus- ja sisäasiat -neuvoston kokouksessa 11.3.2016 on tarkoitus hyväksyä yleisnäkemys direktiiviehdotuksesta. Tämän jälkeen käynnistetään neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa, minkä jälkeen direktiivi hyväksytään lopullisesti. Neuvottelujen kuluessa tehtyjen muutosten pääasiallinen sisältö ilmenee jatkokirjelmästä ja sen liitteenä olevasta perusmuistiosta, joka on laadittu puheenjohtajan neuvotteluasiakirjan pohjalta.

Valtioneuvoston kanta

Suomi voi pääosin hyväksyä puheenjohtajan asiakirjan tässä vaiheessa saavutettavissa olevana kompromissina. Asian kiireellinen neuvotteluaikataulu huomioon ottaen asiakirjassa on hyvin saatu sovitettua yhteen jäsenvaltioiden erilaiset näkemykset.

Suomi on U-kirjelmän muistiossa ilmaistun valtioneuvoston kannan mukaisesti tähänastisissa neuvotteluissa korostanut rikostorjunnallisten näkökohtien vastapainoksi perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä. Neuvottelujen kuluessa riittävää kannatusta ei ole kuitenkaan saatu sille, että direktiivin artikloihin otetaan sääntelyä mainittujen oikeuksien ja kansainvälisen oikeuden velvoitteiden huomioon ottamisesta direktiivin täytäntöönpanossa. Tämä voidaan hyväksyä, kun Suomen huolenaiheet on kuitenkin otettu huomioon direktiivin tulkintaa ohjaavissa johdantokappaleissa.

Kompromissina voidaan tässä vaiheessa hyväksyä myös se, että velvollisuus kriminalisoida matkustaminen ulkomaille terroristisessa tarkoituksessa koskisi vain EU:n ulkopuolelle tapahtuvaa matkustamista. Neuvottelujen perusteella mainittavaa tukea ei näytä olevan muunlaiselle ratkaisulle. Aihetta on kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että tällainen kriminalisointi olisi suppeampi kuin jäsenvaltioita suoraan velvoittavassa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 2178 (2014) ja siihen perustuvassa viime vuonna hyväksytyssä Euroopan neuvoston lisäpöytäkirjassa, jotka velvoittavat kriminalisoimaan muun kuin kansalais- tai asuinvaltioon kohdistuvan terroristisen matkustamisen.

Hyväksyä ei voida kuitenkaan 15 artiklaan tehtyä lisäystä asiakirjassa olevassa muodossa. Valmisteluluonteiselta rikokselta on voitava edellyttää yhteyttä terrorismirikokseen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kyseessä on valtioneuvoston ensimmäinen jatkokirjelmä, jossa informoidaan eduskuntaa siitä, miten direktiiviä koskevat neuvottelut ovat edenneet. Neuvotteluja on käyty pikaisella aikataululla neuvoston työryhmäkokouksissa. Oikeus- ja sisäasiat -neuvoston kokouksessa 11.3.2016 on tarkoitus hyväksyä yleisnäkemys direktiiviehdotuksesta. Tämän jälkeen käynnistetään neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa. Lakivaliokunta arvioi tämänhetkistä neuvottelutilannetta saamansa selvityksen ja asiassa aiemmin antamansa lausunnon (LaVL 1/2016 vp) valossa.

Saadun selvityksen mukaan direktiiviehdotus on neuvottelujen kuluessa muuttunut siten, että se sisältää eräitä merkityksellisiä eroja komission alkuperäiseen ehdotukseen verrattuna. Lakivalio-

kunta kiinnittää näiden osalta huomiota erityisesti jäljempänä selostettuihin ehdotuksiin. Muilta osin valiokunta viittaa aiempaan lausuntoonsa.

Puheenjohtajan neuvotteluasiakirjassa terrorismirikoksia koskevan 3 artiklan 2 kohtaan ehdotetaan i alakohtaa, jonka mukaan terrorismirikoksia olisivat myös terroristisessa tarkoituksessa tehtävät vakavimmat tietojärjestelmän häirinnät ja datavahingonteot. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta katsoo, että mainittu lisäys on perusteltu. Vakavimmat tietojärjestelmiin kohdistuvat teot voivat hyvin aiheuttaa vakavaa vahinkoa esimerkiksi yhteiskunnan kriittisimmille toiminnoille.

Niin sanotun matkustamisrikoksen (9 artikla) eli terroristisessa tarkoituksessa ulkomaille matkustamisen osalta komission alkuperäinen ehdotus sisältää YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa 2178 (2014) ja Euroopan neuvoston lisäpöytäkirjaa laajemman kriminalisoinnin kattaen myös kansalais- ja asuinvaltioonsa palaavat henkilöt. Alkuperäisen ehdotuksen osalta valiokunta on aiemmassa lausunnossaan (LaVL 1/2016 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että alkuperäisen direktiiviehdotuksen kriminalisointi kattoi myös kotimaahansa palaavat henkilöt, sekä siihen, että 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. Lausunnossaan valiokunta on katsonut, että matkustamisrikokselle on aihetta löytää sisältö, joka on toisaalta tarkoituksenmukainen sekä toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien ja kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaatimukset täyttävä. Viimeisessä kompromissiehdotuksessa matkustamisrikos koskee puolestaan vain matkustamista EU:n ulkopuolelle. Tämä eroaa komission alkuperäisestä ehdotuksesta mutta on myös YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaa ja Euroopan neuvoston lisäpöytäkirjaa suppeampi. Saadun selvityksen mukaan matkustamisrikosta koskevalle kompromissille on niin laaja tuki, että tällä hetkellä ei näytä olevan edellytyksiä päätyä toisenlaiseen ratkaisuun. Valiokunta kuitenkin katsoo valtioneuvoston kannan mukaisesti, että on aihetta kiinnittää huomiota siihen, että kompromissiehdotuksen sisältämä kriminalisointi on suppeampi kuin jäsenvaltioita suoraan velvoittavassa YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmassa 2178 (2014) ja siihen perustuvassa Euroopan neuvoston lisäpöytäkirjassa. Lisäksi valiokunta toteaa aiempaa lausuntoaan vastaavasti, että on perusteltua muuttaa Euroopan unionin lainsäädäntöä vastaamaan kansainvälisiä standardeja. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta kuitenkin katsoo, että ehdotettu muotoilu matkustamisrikoksen osalta on kompromissina hyväksyttävissä. Direktiivissä on kyse vain lainsäädännön vähimmäistason harmonisoinnista, eikä se estä kansallisen lainsäädännön muuttamista direktiivin täytäntöönpanovaiheessa esimerkiksi päätöslauselman edellyttämällä tavalla.

Neuvotteluissa on myös ehdotettu 15 artiklaan lisäystä, jonka mukaan 5—10 ja 12 artikloissa tarkoitetuilta terroristiseen toimintaan liittyviltä rikoksilta ei ole tarpeen edellyttää yhteyttä muuhun direktiivissä tarkoitettuun rikokseen. Ehdotus merkitsee sitä, että valmisteluluonteisilta rikoksilta ei edellytettäisi yhteyttä terrorismirikoksiin. Saamansa selvityksen johdosta lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan, jonka mukaan 15 artiklaan tehtyä lisäystä ei voida hyväksyä ehdotetussa muodossa. Valmisteluluonteiselta rikokselta on voitava edellyttää yhteyttä terrorismirikokseen. Tällaista yhteyttä ei tarvitse kuitenkaan olla tiettyyn, esimerkiksi ajan ja paikan suhteen määriteltyyn rikokseen. Saadun selvityksen mukaan ehdotus onkin jatkoneuvotteluissa muuttunut valtioneuvoston kannan mukaiseen suuntaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2016 vp

Valtioneuvosto on alkuperäisessä kirjelmässään (U 22/2015 vp) esittänyt kantanaan, johon myös lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan yhtynyt, että rikostorjunnallisten näkökohtien vastapainoksi on syytä korostaa perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä puututtaessa terrorismiin rikosoikeuden keinoin. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma tuodaan esiin alkuperäisen direktiiviehdotuksen perusteluissa ja johdantokappaleissa, mutta ei ehdotuksen artikloissa. Valtioneuvoston aiemman kannan mukaan direktiiviehdotuksen täydentämistarpeeseen on syytä kiinnittää huomiota siitä neuvoteltaessa. Saadun selvityksen mukaan neuvotteluissa ei kuitenkaan ole saatu riittävää kannatusta sille, että direktiivin artikloihin sisällytetään sääntelyä mainittujen oikeuksien ja kansainvälisen oikeuden velvoitteiden huomioon ottamisesta direktiivin täytäntöönpanossa. Saadun selvityksen mukaan Suomen huolenaiheet on kuitenkin otettu huomioon direktiivin tulkintaa ohjaavissa johdantokappaleissa. Edellä todetun johdosta lakivaliokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että kompromissiehdotus on tältä osin hyväksyttävissä. Valiokunta kuitenkin painottaa perus- ja ihmisoikeuksien huomioimisen merkitystä direktiivistä edelleen neuvoteltaessa ja myöhemmin pantaessa direktiiviä kansallisesti täytäntöön.

Oikeusministeriö on toimittanut valiokunnan kuulemiseen jatkokirjelmää täydentävää lisäselvitystä neuvotteluissa esiin nousseista uusista seikoista. Selvityksen mukaan neuvottelujen lopussa ongelmallisiksi ovat osoittautuneet terrorismin rahoittamista koskevassa 11 artiklassa ja 15 artiklassa olevien viittausten ulottuminen matkustamisrikoksen edistämistä koskevaan 10 artiklaan. Edistämisessä on kysymys suomalaisen katsantokannan mukaan avunannosta. Viittaukset 10 artiklaan johtavat terrorismirikoksen tekemiseen nähden hyvin varhaiseen sitä edeltävään tekovaiheeseen puuttumiseen. Viittaus 10 artiklaan mainituissa artikloissa tarkoittaa, että 1) on kriminalisoitava se, että rahoitetaan avunantoa matkustamisrikokseen, ja 2) avunannon rangaistavuudelta ei saa edellyttää sitä, että matkustamisrikos tai sen rangaistava yritys tehdään. Saadun selvityksen perusteella lakivaliokunta yhtyy oikeusministeriön toimittamassa lisäselvityksessä esitettyyn kantaan, jonka mukaan artiklaan 10 kohdistuvien viittausten ongelmallisuuteen ja poistamiseen on mahdollisuuksien mukaan syytä kiinnittää huomioita asian jatkokäsittelyssä.

Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (LaVL 1/2016 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, että 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 aiemman kannan mukaisesti valiokunta on lausunnossaan katsonut rikosoikeudellisen suhteellisuusperiaatteen puhuvan sen puolesta, että tällainen laajentaminen ei ole perusteltua. Saadun selvityksen mukaan neuvotteluista huolimatta puheenjohtajan viimeisin asiakirja edelleen edellyttää mainittua laajentamista. Näin ollen direktiivin täytäntöönpanovaiheessa on kansallista lainsäädäntöä muutettava niin, että rangaistavaa on ryhmän johtaminen myös niissä tilanteissa, joissa terrorismirikosta ei tehdä ryhmän toiminnassa. Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan todennut valtioneuvoston kantaan yhtyen, että mikäli neuvottelujen edetessä ilmenee, että myös terroristiryhmän johtamisen osalta ollaan luopumassa edellyttämästä terrorismirikoksen tekemistä, enimmäisrangaistuksia tulee neuvotteluissa tarkastella suhteellisuusperiaatteen valossa. Saadun selvityksen mukaan direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa enimmäisrangaistukset on mahdollista sopeuttaa niin, että suhteellisuusperiaate voidaan huomioida. Edellä todetun johdosta lakivaliokunta katsoo, että ehdotus on hyväksyttävissä osana kompromissia.

Valiokunnan lausunto LaVL 3/2016 vp

Saadun selvityksen mukaan terrorismirikosten tekemiseen julkisesti yllyttävien verkkosivujen vastaisia toimia koskevasta artiklasta on luovuttu ja asiaa käsitellään vain direktiivin johdanto-kappaleessa. Tämän kysymyksen osalta lakivaliokunta viittaa edellisessä lausunnossaan (LaVL 1/2016 vp) toteamaansa, eikä asian osalta ole muuta huomautettavaa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 3.3.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Sari Multala kok
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto