

Hallintovaliokunta

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 hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (terrorismin torjuminen) (U 22/2015 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 1/2016 vp — U 22/2015 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- johtava asiantuntija, poliisiosasto Johanna Puiro, sisäministeriö
- lääkintöneuvos Eero Lahtinen, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- valtiosyyttäjä Juha-Mikko Hämäläinen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikosylikomisario Tero Haapala, keskusrikospoliisi
- poliisitarkastaja Timo Kilpeläinen, Poliisihallitus
- osastopäällikkö Harri Sarvanto, suojelupoliisi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoasiainministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- keskusrikospoliisi
- Tulli
- Suomen Asianajajaliitto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ JA JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Kirjelmässä on kyse Euroopan komission 2.12.2015 tekemästä ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi terrorismin torjumisesta sekä terrorismin torjumisesta tehdyn neuvoston puitepäättöksen 2002/475/YOS korvaamisesta.

Komission ehdotuksen mukaan direktiiviin siirrettäisiin puitepäättöksessä jo oleva laaja terrorismirikoksia koskeva sääntely. Lisäksi jäsenvaltiot velvoitettaisiin kriminalisoimaan korvattavaan puitepäättökseen verrattuna eräitä uusia tekoja. Näitä ovat terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottaminen, matkustaminen ulkomaille terrorismitarkoituksessa mukaan lukien sellaisen matkustamisen järjestäminen ja muu edistäminen sekä terrorismin rahoittaminen mukaan lukien matkustamisrikoksen rahoittaminen. Puitepäättös velvoittaa kriminalisoimaan ainoastaan terroristiryhmän toiminnan rahoittamisen. Lisäksi direktiiviehdotukseen sisältyvät puitepäättöstä laajemmät ja yksityiskohtaisemmat määräykset terrorismin uhrien suojelusta, auttamisesta ja oikeuksista.

Jatkokirjelmässä selostetaan neuvottelutilanne puheenjohtajan 23.2.2016 päivätyn asiakirjan (6326/16 DROIPEN 33) pohjalta sekä valtioneuvoston kanta siihen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kirjelmä

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Vakavat terroristiiskut 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 puitepäättöksestä ja vuoden 2008 puitepäättöksestä. 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 kriminalisointivel-

Valiokunnan lausunto HaVL 3/2016 vp

voitteet. 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 aiheutta löytää sisältö, joka on toisaalta tarkoituksenmukainen sekä toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien ja kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaatimukset täyttävä.

Direktiiviehdotuksen 17 artiklan 3 kohdassa on puitepäättöksen 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.

Valtioneuvoston jatkokirjelmä

Suomi voi pääosin hyväksyä puheenjohtajan asiakirjan tässä vaiheessa saavutettavissa olevana kompromissina. Asian kiireellinen neuvotteluaiakataulu 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.

Valiokunnan lausunto HaVL 3/2016 vp

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

Ehdotetulla direktiivillä on tarkoitus korvata vuonna 2002 tehty neuvoston puitepäättös (2002/475/YOS). Mainitussa puitepäätöksessä asetetaan jo nykyisin velvollisuus kriminalisoida terrorismirikokset, terroristiryhmään liittyvät terrorismirikokset ja terroritoimintaan liittyvät rikokset sekä yllytys ja avunanto niihin ja joidenkin niistä yritys. Lisäksi puitepäätöksessä on määräyksiä muun muassa seuraamuksista. Mainittua puitepäätöstä on sittemmin muutettu neuvoston puitepäätöksellä 2008/919/YOS.

Komission direktiiviehdotus sisältää puitepäätöksen säännösten lisäksi eräitä uusia kriminalisointivelvoitteita, kuten terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottaminen, matkustaminen ulkomaille terrorismitarkoituksessa mukaan lukien sellaisen matkustamisen järjestäminen ja muu edistäminen sekä terrorismin rahoittaminen mukaan lukien matkustamisrikkoksen rahoittaminen. Puheenjohtaja on antanut asiassa 23.2.2016 päivätyn kompromissiehdotuksen, joka on saatettu valiokunnan tietoon jatkokirjeellä UJ 1/2016 vp.

Valiokunta suhtautuu direktiiviehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Keväällä 2015 valmistuneen EU:n sisäisen turvallisuuden agendan yksi painopistealue on terrorismintorjunta, ja puitepäätöksen päivittäminen on esitetty yhtenä terrorismin vastaisena toimenpiteenä. Uusien kriminalisointivelvoitteiden taustalla ovat YK:n jäsenvaltioita velvoittava päätöslauselma 2178 (2014) (jäljempänä päätöslauselma) ja huhtikuussa 2015 hyväksytty Euroopan neuvoston yleis-sopimuksen (CETS 196) lisäpöytäkirja (jäljempänä lisäpöytäkirja). Lisäksi taustalla on OECD:n yhteydessä toimivan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (FATF) suositus (nro 5). Vaikka terrorismintorjunta on pitkälti jäsenvaltioiden kansallisessa toimivallassa, on EU:lla tärkeä roolinsa. Jäsenvaltioiden lainvalvonta- ja turvallisuusviranomaisilla on käytössä useita EU:n laajuisia tietokantoja ja tiedonvaihtoinstrumentteja. Jäsenvaltioiden yhtenäinen kriminalisointien vähimmäistaso edistää ja helpottaa toimivaltaisten viranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä. Terrorismin torjunnalla on yhteiskunnan turvallisuuden kannalta suuri merkitys, ja epäiltyjen terrorismirikosten selvittämisintressi on sen vuoksi korkea. Direktiiviehdotuksen toimenpiteet edistävät siten myös Suomen sisäistä turvallisuutta.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökulma tuodaan direktiiviehdotuksessa esiin Euroopan perusoikeuskirjaan liittyen direktiivin johdantokappaleissa sekä ehdotuksen perusteluissa, mutta ei direktiivin

Valiokunnan lausunto HaVL 3/2016 vp

artikloissa. Valiokunta pitää tärkeänä, että rikostorjunnallisten näkökohtien vastapainoksi korostetaan perus- ja ihmisoikeuksien merkitystä puututtaessa terrorismiin rikosoikeuden keinoin. Myös rajanveto kansainväliseen oikeuteen on tärkeä. Jatkokirjeestä ilmenee, että neuvottelujen kuluessa ei ole saatu riittävää kannatusta sille, että artikloihin otettaisiin sääntelyä velvoitteiden huomioonottamisesta kansallisessa täytäntöönpanossa. Ottaen huomioon sen, että perusoikeuskirja ja kansainvälisen oikeuden velvoitteet velvoittavat jäsenvaltioita jo sinänsä, voidaan valiokunnan mielestä pitää hyväksyttävänä, että perus- ja ihmisoikeusnäkökulma on huomioitu direktiivin tulkintaa ohjaavissa johdantokappaleissa.

Valiokunta pitää tärkeänä direktiivin tavoitetta parantaa terrorismin uhrien asemaa. Direktiiviehdotuksen säännökset vastaavat pitkälti ns. uhridirektiivin sääntelyä, vaikka joitain eroavaisuuksiakin on. Komission ehdotuksessa ehdotetaan erityistä auttamisjärjestelmää nimenomaan terrorismin uhreille. Ottaen huomioon palvelujen tarvitsijoiden määrään ja tarpeen kestoon liittyvät epävarmuustekijät valiokunta ei näe erillisen terrorismin uhreille tarkoitetun auttamisjärjestelmän luomista tarkoituksenmukaisena, vaan tarvittavat sosiaali- ja terveyspalvelut ovat valiokunnan käsityksen mukaan Suomessa hoidettavissa sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän ja -rakenneiden sisällä osana normaalia palvelutoimintaa. Lisäksi direktiivissä asetettavien velvoitteiden aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia on arvioitava. Valiokunta toteaa myönteisenä sen, että puheenjohtajan asiakirjan mukaan erityisiä auttamisjärjestelmiä ja -rakenteita ei tarvitse terrorismin uhreja varten perustaa. Lisäksi uhreja koskevia artikloja on täydennetty ja täsmennetty pitäen samalla mielessä, että sääntelyn perusta myös terrorismin uhrien osalta on uhridirektiivin sääntelyssä. Tämä selkeyttää sääntelyä.

Direktiiviehdotuksessa olevien kriminalisointiesitysten taustalla on valtioiden yhteinen pyrkimys vaikuttaa ns. vierastaistelijajailmiöön, jossa eri puolilta maailmaa matkustetaan konfliktialueille osallistumaan terroristiseen toimintaan. Valiokunnan näkemyksen mukaan direktiiviehdotukseen sisältyviä kriminalisointiehdotuksia voidaan pitää sellaisina toimenpiteinä, joilla on suoraa ja välitöntä vaikutusta vierastaistelijajailmiön torjumisen ja siihen puuttumisen kannalta. Kriminalisoinneilla voidaan arvioida olevan myös ennalta estävää vaikutusta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Suomessa on tällä hetkellä tutkinnassa useampia epäiltyjä terrorismirikoksia, joissa on kyse ulkomailla tapahtuvasta tai tapahtuneesta toiminnasta. Epäiltyjen rikosten tekopaikka tai toiminnan kohdealue sijaitsevat usein kriisialueilla, joilla ei ole toimivia viranomaisrakenteita eikä -yhteyksiä, jolloin asian selvittäminen ja oikeudenkäyntiä varten tarvittavan näytön hankkiminen on poikkeuksellisen hankalaa. Direktiiviehdotukseen sisältyvä matkustamisrikosta koskeva muutosehdotus saattaisi monissa tapauksissa edistää rikosvastuun toteutumista. Selvityksen mukaan asian selvittäminen ja tarvittavan todistelun hankkiminen olisi näissä tapauksissa olennaisesti helpompaa siltä osin kuin rikos on tehty Suomessa verrattuna siihen, että kyseessä olisi puhtaasti ulkomailla tehty rikos.

Komission ehdotus matkustamisrikosta koskevaksi artiklaksi on päätöslauselman ja lisäpöytäkirjan velvoitteita laajempi koskien myös matkustamista maahan, joka on rikoksentekijän kansalaisuus- tai asuinvaltio. Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa artiklan soveltamisala on puolestaan rajattu siten, että velvollisuus kriminalisoida matkustaminen ulkomaille terroristisessa tarkoituksessa koskisi vain EU:n ulkopuolelle tapahtuvaa matkustamista. Valiokunta toteaa, että puheenjohtajan ehdotus on jopa suppeampi kuin jäsenvaltioita velvoittavan päätöslauselman ja li-

Valiokunnan lausunto HaVL 3/2016 vp

säpöytäkirjan velvoitteet. Jatkokirjeestä myös ilmenee, että neuvottelujen perusteella mainittavaa tukea ei näytä olevan muunlaiselle ratkaisulle. Valiokunta katsoo, että matkustamisrikosta koskeva kriminalisointi puheenjohtajan ehdottamassa muodossa on kuitenkin askel oikeaan suuntaan, vaikka se ei parhaalla mahdollisella tavalla edistä viranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä terrorismirikosten selvittämisessä. Näin ollen puheenjohtajan ehdotus on tässä vaiheessa hyväksyttävissä saavutettuna kompromissina.

Todettakoon kuitenkin tässä yhteydessä, että asiantuntijakuulemisessa valiokunnan huomiota on kiinnitetty myös siihen, että mikäli kriminalisointi ei koskisi kotimaahan palaavia henkilöitä, se voisi rajata kriminalisoinnin ulkopuolelle epäiltyjä, jotka olisivat osallistuneet terroristiseen toimintaan ulkomailla ja palanneet kotimaahansa terroristisessa tarkoituksessa, esimerkiksi terroristisen tehtävän saaneena. Lisäksi matkustamisen tarkoitukseen liittyvät näyttökysymykset voivat osoittautua haasteellisiksi. Toisaalta tässä laajuudessa sääntelyä tulisi arvioida myös perustuslainmukaisuuden näkökulmasta.

Valtioneuvoston kannan mukaan ehdotuksen 15 artiklaan tehtyä lisäystä ei voida hyväksyä puheenjohtajan asiakirjassa olevassa muodossa. Säännöksessä on kysymys siitä, millainen suhde terrorismirikosta edistävällä ja siten valmisteluluonteisella rikoksella tulee olla terrorismirikokseen. Valtioneuvoston kannan mukaan kyseisten rikosten valmisteluluonteisuuden vuoksi on voitava edellyttää linkkiä toiseen terrorismirikokseen. Valiokunnalle toimitetun selvityksen mukaan tämän linkin ei tarvitse olla kuitenkaan tiettyyn, esimerkiksi ajan ja paikan suhteen määritellyn rikokseen. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan ja katsoo, että säännöksen sanamuotoa tulee mainituista syistä täsmentää.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan neuvottelujen lopussa ongelmallisiksi ovat lisäksi osoittautuneet terrorismin rahoittamista koskevassa 11 artiklassa ja 15 artiklassa olevien viittausten ulottuminen matkustamisrikoksen edistämistä koskevaan 10 artiklaan. Selvityksen mukaan edistämisessä on kysymys suomalaisen katsantokannan mukaan avunannosta. Viittaukset 10 artiklaan johtaisivat terrorismirikoksen tekemiseen nähden hyvin varhaiseen, sitä edeltävään teko-vaiheeseen puuttumiseen. Valiokunta ei toimialansa huomioiden lähde arvioimaan ehdotuksen merkitystä rikosoikeuden oppien kannalta. Valiokunta katsoo kuitenkin, että artiklaan 10 kohdistuviin viittauksiin on syytä vielä kiinnittää huomiota asian jatkokäsittelyssä.

Edelliset rikoslain 34 a luvun terrorismia koskevat säädösmuutokset ovat tulleet voimaan vuoden 2015 alusta (1068/2014). Uusia kriminalisointivelvoitteita lukuun ottamatta Suomen lainsäädäntö on siten varsin hyvin ajan tasalla. Valiokunta katsoo, että uudet kriminalisoinnit on tarpeen huomioida myös niin, että salaiset pakko- ja tiedonhankintakeinot ovat käytettävissä nyt kriminalisoitaviksi ehdotettujen uusien terrorismirikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä. Valiokunta paneekin myönteisenä merkille sen, että puheenjohtajan asiakirjan mukaan direktiiviin otettaisiin jo useissa muissa rikosoikeuden alan direktiiveissä oleva artikla, jonka mukaan terrorismirikosten tutkinnassa on oltava käytettävissä tutkintakeinot, jotka ovat käytettävissä järjestäytyneen tai muun vakavan rikollisuuden tutkinnassa.

Kriminalisoinnin piirin laajentuessa ja juttumäärien mahdollisesti lisääntyessä muuttuvassa ympäristössä myös poliisiviranomaisten työmäärä todennäköisesti kasvaa. Tällä voidaan olettaa olevan henkilöstövaikutuksia ainakin keskusrikospoliisissa ja suojelupoliisissa. Kun direktiivin lo-

Valiokunnan lausunto HaVL 3/2016 vp

pullinen sisältö on selvillä, tulee direktiivin vaikutukset arvioida tarkemmin koko oikeusketjun osalta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin huomioin.

Helsingissä 1.3.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Matti Semi vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne