

U 22/2015 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 2 päivänä joulukuuta 2015 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi terrorismin torjumisesta sekä terrorismin torjumisesta tehdyn neuvoston puitepäättöksen 2002/475/YOS korvaamisesta ja ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 21 päivänä tammikuuta 2016

Oikeus- ja työministeri Jari Lindström

Lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
12.1.2016

EU /2015/1652

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI TERRORISMIN TORJUMISESTA SEKÄ TERRORISMIN TORJUMISESTA TEHDYN NEUVOSTON PUITEPÄÄTÖKSEN 2002/475/YOS KORVAAMISESTA**1 Yleistä**

Euroopan komissio on 2 päivänä joulukuuta 2015 tehnyt ehdotuksen (KOM(2015 625 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi terrorismin torjumisesta sekä terrorismin torjumisesta tehdyn neuvoston puitepäättöksen 2002/475/YOS (EYVL, N:o L 164, 22.6.2002; s. 3–7; jäljempänä ”vuoden 2002 puitepäättös”) korvaamisesta. Mainittua puitepäättöstä on muutettu neuvoston puitepäättöksellä 2008/919/YOS terrorismin torjumisesta tehdyn puitepäättöksen 2002/475/YOS muuttamisesta (EUVL, N:o L 330, 9.12.2008, s. 21–23; jäljempänä ”vuoden 2008 puitepäättös”).

Korvattavaksi ehdotettavassa vuoden 2002 puitepäättöksessä asetetaan jo nykyisin velvollisuus kriminalisoida terrorismirikokset, terroristiryhmään liittyvät terrorismirikokset ja terroritoimintaan liittyvät rikokset sekä yllytys ja avunanto niihin ja niistä joidenkin yritysten (1–4 artikla). Lisäksi puitepäättöksessä on määräyksiä seuraamuksista (5 artikla), rangaistusta lieventävistä erityisistä olosuhteista (6 artikla), oikeushenkilöiden vastuusta (7 artikla), oikeushenkilöihin kohdistuvista seuraamuksista (8 artikla), tuomiovallasta ja syytteen esittämiseen (9 artikla) sekä uhrien suojelusta ja auttamisesta (10 artikla).

Euroopan unionissa on keväällä 2015 valmistuneesta sisäisen turvallisuuden agendasta lähtien noussut esiin yhtenä terrorismin vastaisena toimenpiteenä vuoden 2002 puitepäättöksen päivittäminen. Asian etenemiseen ovat vaikuttaneet viime vuosina tehty 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 puitepäättöksen 2001/220/YOS korvaamisesta tehty Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2012/29/EU (EUVL, N:o L 315, 14.11.2012, s. 57–73; jäljempänä ”uhridirektiivi”) ei sisällä säännöksiä erityisistä toimenpiteistä terrorismin uhreille.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltiot velvoitettaisiin kriminalisoimaan vuoden 2002 puitepäättökseen 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 puitepäättös velvoittaa kriminalisoimaan ainoastaan terroristiryhmän toiminnan rahoittamisen. Direktiiviehdotuksen 22 ja 23 artiklassa ovat puitepäättöstä laajemmat ja yksityiskohtaisemmat määräykset terrorismin uhrien suojelusta, auttamisesta ja oikeuksista.

Uusia rikoksia koskevat kriminalisointivelvoitteet perustuvat YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2178(2014), jäljempänä ”pätöslauselma”, ja erityisesti päätöslauselman kriminalisointivelvoitteita Euroopan neuvoston alueella toteuttavaan Euroopan neuvoston ulkoministerien 19 päivänä toukokuuta 2015 hyväksymään lisäpöytäkirjaan (jäljempänä ”lisäpöytäkirja”) terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (SopS 49/2008). 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. Päätöslauselma on suoraan YK:n jäsenvaltioita velvoittava. Suomi ei ole vielä allekirjoittanut Euroopan unionin 22 päivänä lokakuuta 2015 allekirjoittamaa lisäpöytäkirjaa eikä näin ollen ryhtynyt toimenpiteisiin pöytäkirjaan liittymiseksi.

2 Pääasiallinen sisältö

Direktiiviehdotuksen kohdetta koskevan 1 artiklan jälkeen 2 artiklassa ovat ”terroristiryhmää” ja ”rakenteeltaan jäsentynyttä ryhmää” koskevat määritelmät, joita vastaavat määritelmät ovat vuoden 2002 puitepääatöksessä. Puitepääatöksestä poiketen artiklassa määritellään myös terrorismin rahoittamista koskevaan 11 artiklaan liittyen ”varat” ja oikeushenkilön vastuuta koskevaan 19 artiklaan liittyen ”oikeushenkilö”.

Direktiiviehdotuksen 3 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on kriminalisoitava terrorismirikoksina vuoden 2002 puitepääatöksen 1 artiklan 1 kohtaa vastaavasti tiettyjen rikosten tekeminen terroristisessa tarkoituksessa.

Direktiiviehdotuksen 4 artiklan mukaan kunkin jäsenvaltion on kriminalisoitava terroristiryhmään liittyvät rikokset. Artikla vastaa vuoden 2002 puitepääatöksen 2 artiklaa ja kattaa terroristiryhmän johtamisen lisäksi ryhmän toimintaan osallistumisen.

Direktiiviehdotuksen 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kriminalisoitava julkinen yllytys johonkin 3 artiklan 2 kohdan a–h alakohdassa listattuun terrorismirikokseen. Artiklassa kuvattu teko vastaa tekoa, joka velvoitetaan kriminalisoimaan vuoden 2008 puitepääatöksellä muutetussa vuoden 2002 puitepääatöksen 3 artiklassa.

Direktiiviehdotuksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kriminalisoitava värväys 3 artiklan 2 kohdan a–h alakohdan tai 4 artiklan mukaiseen rikokseen. Artiklassa kuvattu teko vastaa tekoa, joka velvoitetaan kriminalisoimaan vuoden 2008 puitepääatöksellä muutetussa vuoden 2002 puitepääatöksen 3 artiklassa.

Direktiiviehdotuksen 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kriminalisoitava terroristien kouluttaminen. Kysymys on siitä, että annetaan koulutusta 3 artiklan 2 kohdan a–h alakohdassa listatun rikoksen tekemistä tai sen tekemisen edistämistä varten. Artiklassa kuvattu teko vastaa tekoa, joka velvoitetaan kriminalisoimaan vuoden 2008 puitepääatöksellä muutetussa vuoden 2002 puitepääatöksen 3 artiklassa.

Direktiiviehdotuksen 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kriminalisoitava terroristisen koulutuksen ottaminen. Vastaavaa kriminalisointivelvoitetta ei ole vuoden 2002 puitepääatöksessä. Artiklalla pantaisiin täytäntöön lisäpöytäkirjan 3 artikla, jota ehdotettu artikla vastaa. Se olisi koulutuksen sisällön suhteen 7 artiklan peilikuva.

Direktiiviehdotuksen 9 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kriminalisoitava matkustaminen ulkomaille terrorismitarkoituksessa. Vastaavaa kriminalisointivelvoitetta ei ole vuoden 2002 puitepääatöksessä. Artiklan mukaan rangaistavaa tulisi olla matkustaminen toiseen maahan tarkoituksessa tehdä 3 artiklan mukainen terrorismirikos tai edistää sen tekemistä, osallistua 4 artiklan mukaisesti terroristiryhmän toimintaan tai antaa tai ottaa terrorismiin liittyvää koulutusta 7 ja 8 artiklan mukaisesti. Ehdotuksen perustelujen mukaan 9 artiklan tarkoituksena on panna täytäntöön lisäpöytäkirjan 4 artikla. Samalla kuitenkin ensinnäkin todetaan, että täydennyksenä lisäpöytäkirjan vaatimuksiin verrattuna artikla koskee myös matkustamista terroristiryh-

män toimintaan osallistumista varten. Lisäksi selitysosassa todetaan, että artikla kattaa matkustamisen myös maahan, joka on rikoksentekijän kansalaisuus- tai asuinvaltio. Artikla poikkeaisi tältä osin lisäpöytäkirjan 4 artiklasta. Laajennuksen myötä kriminalisointivelvoitteen piiriin tulisivat siis kotimaahansa palaavat henkilöt.

Päätöslauselman 6 ponsikappaleen a kohdan mukaan rangaistavaa tulee olla se, että valtion kansalainen matkustaa tai muu henkilö sen alueelta matkustaa muuhun kuin asuin- tai kansalaisuusvaltioon tehdäkseen, suunnitellakseen tai valmistellakseen terroristitekoja tai osallistukseen niiden tekemiseen taikka antaakseen tai vastaanottaakseen terroristikoulutusta. Lisäpöytäkirjan 4 artiklan 1 kohta vastaa ponsikappaleen kohtaa lukuun ottamatta sitä, että matkustamisen tarkoituksella todetaan terrorismirikoksen tekeminen tai sen tekemisen edistäminen tai osallistuminen sen tekemiseen taikka koulutuksen antaminen tai ottaminen terrorismia varten.

Direktiiviehdotuksen 10 artikla velvoittaa jäsenvaltioita kriminalisoimaan 9 artiklassa tarkoitettua matkustamisen järjestämisen tai muun edistämisen. Ehdotuksen perustelujen mukaan artiklalla pannaan täytäntöön lisäpöytäkirjan 6 artikla.

Direktiiviehdotuksen 11 artiklan mukaan on kriminalisoitava terrorismin rahoittaminen. Artiklan mukaan rangaistavaa tulisi olla se, että tekijä antaa tai kerää varoja millä tahansa keinoin suoraan tai välillisesti tarkoituksessa, että ne käytetään, tai tietäen, että ne käytetään kokonaan tai osittain jonkin 3—10 ja 12—14 tai 16 artiklassa tarkoitetun rikoksen tekemiseen. Vuoden 2002 puitepäätyönsä ei ole yleistä terrorismin rahoittamista koskevaa velvoitetta. Puitepäätyönsä 2 artiklan 2 kohdan b alakohta velvoittaa kriminalisoimaan terroristiryhmän toiminnan rahoittamisen.

Direktiiviehdotuksen perusteluissa todetaan, että artiklassa oleva terrorismin rahoittamisen määritelmä on linjassa rahoitusjärjestelmän käytön estämistä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2015/849/EU, tarkemmin sen 1 artiklan 5 kohdassa olevan terrorismin rahoituksen määritelmän kanssa. Perustelujen mukaan sillä, että 9 artikla kattaisi myös ulkomaille terrorismia varten matkustamisen rahoittamisen, pantaisiin täytäntöön lisäpöytäkirjan 5 artikla ja FATF:in terrorismin rahoittamista koskeva suositus numero 5.

Direktiiviehdotuksen 12—14 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on kriminalisoitava ryöstö 3 artiklassa listatun rikoksen tekemiseksi, kiristys jonkin 3 artiklassa listatun rikoksen tekemiseksi sekä väärin hallintoasiakirjojen laatiminen jonkin 3 artiklan 2 kohdan a—h alakohdassa tai 4 artiklan b alakohdassa listatun rikoksen tekemiseksi. Artiklat vastaavat vuoden 2002 puitepäätyönsä 3 artiklaa.

Direktiiviehdotuksen kriminalisointivelvoitteet koskevat vain tahallisia rikoksia.

Direktiiviehdotuksen 15 artiklan mukaan 4—14 artiklassa tarkoitetun rikoksen rangaistavuuden välttämättömäksi edellytykseksi ei saa asettaa, että terrorismirikos tosiasiallisesti tehdään. Ehdotuksen perusteluissa viitataan tältä osin vuoden 2002 puitepäätyönsä 3 artiklan 3 kohtaan sellaisena kuin se otettiin artiklaan vuoden 2008 puitepäätyönsällä. Viitatu kohdan mukaan jonkin 3 artiklan 2 kohdassa säädetyn teon (julkinen yllytys terrorismirikokseen, terroristien värväys, terroristien kouluttaminen, ryöstö, kiristys ja väärin hallintoasiakirjojen laatiminen) katsominen rangaistavaksi ei edellytä, että terrorismirikos tosiasiallisesti tehdään. Lisäksi direktiiviehdotuksen 15 artiklan mukaan ei saa edellyttää yhteyttä tiettyyn terrorismirikokseen tai 9—11 artiklassa tarkoitettujen rikosten osalta terroritoimintaan liittyviin tiettyihin rikoksiin.

Direktiiviehdotuksen 16 artiklan 1 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on kriminalisoitava avunanto 3–8 ja 11–14 tarkoitettuihin rikoksiin ja artiklan 2 kohdan mukaan on kriminalisoitava yllytys 3–14 artiklassa tarkoitettuihin rikoksiin. Artiklan 3 kohta velvoittaisi kriminalisoimaan 3, 6, 7 ja 9 artiklassa ja 11–14 artiklassa tarkoitettujen rikosten yrityksen, poikkeuksena kuitenkin 3 artiklan 2 kohdan f alakohdassa tarkoitettu hallussapito ja i alakohdassa tarkoitettu rikos (uhkaus tehdä terrorismirikos).

Yllyttämistä, avunantoa ja yritystä koskevia kriminalisointivelvoitteita on jo vuoden 2002 puitepäättöksen 4 artiklassa, jota on muutettu vuoden 2008 puitepäättöksellä. Laajennusta mainitun artiklan 1 kohtaan merkitsisi se, että avunannon rangaistavuuden tulisi koskea myös koulutuksen vastaanottamista. Yllytys laajentuisi koskemaan nyt kaikkia rikoksia. Yrityksen rangaistavuus laajenisi koskemaan terroristien värväystä (6 artikla), terroristien kouluttamista (7 artikla), matkustamista ulkomaille terrorismitarkoituksessa (9 artikla) ja terrorismin rahoittamista (11 artikla).

Direktiiviehdotuksen 17 artikla koskee luonnollisten henkilöiden seuraamuksia. Artikla vastaisi vuoden 2002 puitepäättöksen 5 artiklaa lukuun ottamatta sitä, että rangaistusten tehokkuutta, oikeasuhtaisuutta ja varoittavuutta koskeva 1 kohta on laajennettu koskemaan myös uusia rikoksia ja artiklaan on muutenkin tehty artikloiden numeroiden muuttumisen edellyttämät muutokset.

Lieventäviä asianhaaroja koskeva direktiiviehdotuksen 18 artikla vastaa vuoden 2002 puitepäättöksen erityisiä olosuhteita koskevaa 6 artiklaa. Artikla ei olisi edelleenkään velvoittava. Jäsenvaltio voisi toteuttaa tarvittavia toimenpiteitä varmistaakseen, että 17 artiklassa tarkoitettuja rangaistuksia voidaan alentaa, jos rikoksenteijä sanoutuu irti terroritoiminnasta (a alakohta) ja toimii jollakin b alakohdassa mainitulla tavalla (esimerkiksi estää rikoksen vaikutukset tai lieventää niitä).

Oikeushenkilöiden vastuuta koskeva direktiiviehdotuksen 19 artikla vastaa vuoden 2002 puitepäättöksen 7 artiklaa lukuun ottamatta sitä, että artikla on kaikilta kolmelta kohdaltaan laajennettu koskemaan myös uusia rikoksia. Vastaava muutos koskee direktiiviehdotuksen 20 artiklaa oikeushenkilöihin kohdistuvista seuraamuksista, joka muuten vastaa puitepäättöksen 8 artiklaa. Uusikaan 19 artikla ei edellytä yksinomaan rikosoikeudellista vastuuta.

Direktiiviehdotuksen 21 artikla tuomiovallasta ja syytteenpanosta vastaisi yhtä poikkeusta lukuun ottamatta vuoden 2002 puitepäättöksen 9 artiklaa. Artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan uutena toimivaltaperusteena olisi se, että rikoksenteijä antaa 7 artiklan mukaista koulutusta jäsenvaltion kansalaisille tai siellä asuville. Ehdotuksen perustelujen mukaan tarkoituksena lisäykselle on, että rikoksesta voidaan tehokkaasti syyttää tyypillisesti terroristisiin tarkoituksiin koulutusta antavia henkilöitä, jotka eivät ole EU-valtioiden kansalaisia.

Direktiiviehdotuksen 22 artikla koskee terrorismin uhrien suojelua ja auttamista. Artiklan 1 kohta, jonka mukaan tutkinta tai syytteenpano ei saa edellyttää rikoksen kohteena olevan henkilön ilmoitusta tai syytettä ainakaan silloin, jos teot on tehty jäsenvaltion alueella, vastaa vuoden 2002 puitepäättöksen 10 artiklan 1 kohtaa.

Direktiiviehdotuksen 22 artiklan 2 kohta koskee erityisiä terrorismin uhrien auttamis- ja tukipalveluita. Apua ja tukea on annettava välittömästi terrori-iskun jälkeen ja sen jälkeenkin niin kauan kuin se on välttämätöntä, kunkin uhrien erityisten tarpeiden mukaisesti. Palveluiden on oltava luottamuksellisia, maksuttomia ja helposti saatavilla olevia kaikille terrorismin uhreille. Palveluiden tulee erityisesti sisältää emotionaalista ja psykologista tukea sekä neuvontaa ja tietoa mistä tahansa merkityksellisestä oikeudellisesta, käytännöllisestä tai taloudellisesta asi-

asta. Artiklan 3 kohdassa viitattaisiin uhridirektiiviin, jota ehdotettu direktiivi täydentäisi. Artiklan 2 kohta poikkeaisi merkittävästi vuoden 2002 puitepäättöksen 10 artiklan 2 kohdasta, jossa viitataan uhridirektiivillä korvattuun uhrin asemasta rikosoikeudenkäynneissä tehtyyn puitepäättöksen 2001/220/YOS ja velvoitetaan kukin jäsenvaltio tarvittaessa toteuttamaan kaikki mahdolliset toimenpiteet avun takaamiseksi uhrin perheelle.

Direktiiviehdotuksen 23 artikla koskee toisessa jäsenvaltiossa asuvien terrorismin uhrien tiedonsaantioikeutta esimerkiksi uhrien oikeuksista ja käytettävissä olevista tukipalveluista sekä pääsyä 22 artiklassa tarkoitettuihin auttamis- ja tukipalveluihin tilanteessa, jossa he asuvat muussa jäsenvaltiossa kuin siinä, jossa terrorismirikos tehtiin.

Direktiiviehdotuksen 24–28 artiklassa ovat loppumääräykset. Vuoden 2002 puitepäättös korvattaisiin direktiivillä. Direktiivin kansallinen täytäntöönpanoaika olisi 12 kuukautta sen hyväksymisestä.

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Terrorismirikoksia koskevat rangaistussäännökset ovat rikoslain (39/1889) 34 a luvussa. Rangaistussäännökset perustuvat pääosin kansainväliseen terrorismin rahoituksen vastaiseen yleissopimukseen (SopS 74/2002), vuoden 2002 puitepäättöksen ja terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen. Viimeksi mainittuun liittymisen yhteydessä lainsäädäntöä muutettiin niin, että lisämuutoksia ei enää tarvittu, kun vuoden 2002 puitepäättöstä muutettiin vuoden 2008 puitepäättöksellä.

Rikoslain 34 a luvussa säädetään rangaistaviksi terroristisessa tarkoituksessa tehdyt rikokset (1 §), terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen valmistelu (2 §), terroristiryhmän johtaminen (3 §), terroristiryhmän toiminnan edistäminen (4 §), koulutuksen antaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 a §), kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten (4 b §), värväys terrorismirikoksen tekemiseen (4 c §), terrorismin rahoittaminen (5 §) ja terroristiryhmän rahoittaminen (5 a §). Terrorismirikoksille ominainen terroristinen tarkoitus ja terroristiryhmä määritellään luvun 6 §:n 1 ja 2 momentissa. Direktiiviehdotuksen 12–14 artiklan mukaisia ryöstö-, kiristys- ja väärennysrikoksia ovat rikoslain 31 luvun 1–4 §:ssä ja 33 luvun 1–3 §:ssä rangaistaviksi säädetty rikokset.

Jo rangaistavaksi säädettyjen tekojen ja niiden säätämistaustan perusteella Suomen lainsäädäntö täyttää direktiiviehdotuksen 3–8 ja 12–14 artiklassa asetetut kriminalisointivelvoitteet. Rangaistavaa ei ole 9 artiklan mukainen matkustaminen ulkomaille terrorismitarkoituksessa ja 10 artiklan mukainen matkustamisrikoksen järjestäminen tai muu edistäminen. Rikoslain 34 a luvun 5 ja 5 a § täyttävät direktiiviehdotuksen 11 artiklan mukaisen velvollisuuden kriminalisoida terrorismin rahoittaminen lukuun ottamatta sitä, että rangaistavaa ei ole matkustamisrikoksen rahoittaminen.

Päätöslauselman ja lisäpöytäkirjan johdosta oikeusministeriössä laaditussa ja 22 päivänä toukokuuta 2015 julkaistussa arviomuistiossa katsotaan, että rikoslain 34 a lukuun tulisi lisätä uusi 5 b §, jossa säädetään rangaistavaksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten niin, että myös yritys olisi rangaistava. Pykäläehdotuksen mukaan rangaistavaa olisi se, että Suomen kansalainen tai joku Suomen alueelta matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä 1–4, 4 a–4 c, 5 tai 5 a §:ssä tarkoitettua rikoksen eli muun terrorismirikoksen. Arviomuistiossa ehdotetaan, että terrorismin rahoittamista koskeva rangaistussäännös laajennetaan koskemaan matkustamisrikoksen rahoittamista. Arviomuistion mukaan matkustamisrikoksen edistämistä koskeva päätöslauselman ja lisäpöytäkirjan kriminalisointivelvoite ei edellytä lainsäädäntömuutoksia, koska edistäminen

tulee katetuksi rikoslain 5 luvun 6 §:n mukaisena avunantona. Arviomuistio on ollut lausunto-kierroksella.

Mitä tulee direktiiviehdotuksen 15 artiklaan, rikoslain 34 a luvun säännösten perusteella terrorismirikoksista vain terroristiryhmän johtamisen rangaistavuus edellyttää, että terroristisessa tarkoituksessa tehty rikos on tehty.

Kaikki terrorismirikokset sekä rikoslain 31 luvun 1–4 §:ssä ja 33 luvun 1–3 §:ssä rangaistaviksi säädetty rikokset ovat rangaistavia vain tahallisina, mikä tarkoittaa sitä, että rikoslain 5 luvun 5 ja 6 §:n nojalla yllytys ja avunanto niihin ovat rangaistavia. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten, terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan koulutuksen antamisen, terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan värväyksen ja terrorismin rahoittamisen yritys on rangaistavaa. Ryöstö- ja kiristysrikosten yritys on rangaistava. Väärennysrikosten yritys ei ole rangaistava, mutta vuoden 2002 puitepäätöksen täytäntöönpanon yhteydessä katsottiin (HE 188/2002 vp, s. 8), että yrityksenluonteisiin väärennysrikoksiin voidaan puuttua rikoslain 33 luvun 4 §:n mukaisen väärennysaineiston hallussapidon kautta. Sillä varauksella, että yrityksen rangaistavuuden tulee kattaa myös direktiiviehdotuksen 9 artiklan mukaisen matkustamisrikoksen yritys, Suomen lainsäädäntö täyttää 16 artiklan velvoitteet.

Direktiiviehdotuksen 17 artiklan 3 kohdan mukaan kunkin jäsenvaltion on tehtävä tarpeelliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että 4 artiklan a kohdassa tarkoitettu terroristiryhmän johtamisesta voidaan langettaa vapausrangaistus, jonka enimmäiskesto on vähintään 15 vuotta. Jos kysymys on 3 artiklan 2 kohdan i alakohdassa tarkoitettun teon (uhkaaminen terrorismirikoksen tekemisellä) tekemisestä terroristiryhmän johtamisen yhteydessä, enimmäiskeston tulee olla kahdeksan vuotta. Lisäksi kohdassa on terroristiryhmän toimintaan osallistumiseen liittyvä enimmäisrangaistusvaatimus. Kohdassa olevat, vuoden 2002 puitepäätöksen 5 artiklan 3 kohdassa olevia vastaavat enimmäisrangaistusvaatimukset on jo otettu huomioon puitepäätöksen täytäntöönpanossa (HE 188/2002 vp, s. 47/I ja 48/II).

Jäsenvaltioita velvoittamatonta lieventäviä asianhaaroja koskevaa direktiiviehdotuksen 18 artiklaa joiltakin osin vastaavia rangaistukseen määrittämiseen vaikuttavia rangaistuksen määrittämisperusteita on rikoslain 6 luvussa.

Direktiiviehdotuksen 19 artiklaan liittyy se, että rikoslain 34 a luvun 8 §:n mukaan oikeushenkilön rangaistusvastuu kattaa kaikki luvun mukaiset rikokset. Vuoden 2002 puitepäätöksen 7 artiklaa vastaava direktiiviehdotuksen 20 artikla oikeushenkilöihin kohdistuvista seuraamuksista ei edellytä lainsäädäntömuutoksia, kun otetaan huomioon rikoslain 9 luvun säännökset oikeushenkilön rangaistusvastuusta.

Mitä tulee direktiiviehdotuksen 21 artiklaan tuomiovallasta ja syytteenpanosta, myös sen edellyttämät lainsäädäntömuutokset on tehty vuoden 2002 puitepäätöksen täytäntöönpanon yhteydessä koskien tuolloin puitepäätöksen 9 artiklaa. Silloin havaittujen tuomiovaltaa koskevien puutteiden vuoksi rikoslain 34 a luvussa tarkoitettut rikokset säädettiin rikoslain 1 luvun 7 §:n 3 momentissa kansainvälisiksi rikoksiksi, joihin voidaan soveltaa Suomen lakia ja joista voidaan tuomita rangaistus suomalaisessa tuomioistuimessa riippumatta siitä, kuka rikoksen tekijä on ja missä rikos on tehty. Tämä tarkoittaa myös sitä, että Suomen lainsäädäntö kattaa direktiiviehdotuksen 21 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaisen uuden tuomiovaltaperusteen koskien sitä, että rikoksentekijä antaa 7 artiklan mukaista koulutusta kansalaisille tai valtiossa asuville.

Direktiiviehdotuksen 22 artiklan 1 kohdan edellyttämällä tavalla rikoslain 34 a luvun mukaiset rikokset ovat luvun 7 §:n perusteella virallisen syytteen alaisia rikoksia.

Mitä tulee direktiiviehdotuksen 22 artiklan 2 kohtaan, kohdassa asetettavat yleisluonteiset velvoitteet sisältävät samantyyppisiä elementtejä kuin on uhridirektiivin artikloissa, jotka koskevat uhrin tiedonsaantioikeutta ja uhrin tukipalveluja. Uhridirektiivin täytäntöönpano on osittain vielä käynnissä. Direktiiviehdotuksen 22 artiklan 2 kohdan merkitys on siinä, että se korostaa terrorismin uhreille annettavien palveluiden erityistä luonnetta ja velvollisuutta järjestää resursseja ja perustaa organisatorinen rakenne nimenomaan näiden rikosten uhrien auttamista ja tukemista varten. Terrorismin uhrien erityisiin tarpeisiin kiinnitetään huomiota jo uhridirektiivissä, jonka johdantokappaleen 16 mukaan terrorismin uhrin saattavat tarvita erityistä huomiota, tukea ja suojelua. Direktiiviehdotuksen 22 artiklan 2 kohta ei edellytä täytäntöönpanotoimena lainsäädäntömuutosten tekemistä.

Direktiiviehdotuksen 23 artikla edellyttää toimenpiteitä koskien tilanteita, joissa terrorismirikos on tehty toisessa jäsenvaltioissa kuin siinä, jossa terrorismirikoksen uhri asuu. Uhridirektiivin 4, 6 ja 26 artiklassa on uhrien tietojensaantioikeutta ja kansainvälistä yhteistyötä koskevia määräyksiä, jotka sanamuodoltaan kuitenkin poikkeavat ehdotuksen 23 artiklasta. Uhridirektiivin johdantokappale 51 jossakin määrin vastaa artiklan 2 kohtaa. Tämäkään artikla ei täytäntöönpanotoimena edellyttäisi lainsäädännön muuttamista, jos lopputulos on saavutettavissa muilla toimenpiteillä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta

Direktiiviehdotus perustuu ensinnäkin Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 83 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäädäntöjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajatylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Kohdan mukaan näihin rikollisuuden aloihin kuuluu muiden ohessa terrorismi.

Direktiiviehdotuksessa oikeusperustana mainitaan rikoksen uhrien oikeuksia koskien myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 2 kohdan c alakohta. Kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäädäntöjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää vähimmäissäännöistä sikäli kuin se on tarpeen tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen sekä poliisiyhteistyön helpottamiseksi rajatylittävissä rikosasioissa. Näissä vähimmäissäännöissä otetaan huomioon jäsenvaltioiden oikeusperinteiden ja -järjestelmien erot. Kyseisessä alakohdassa mainitaan rikosten uhrien oikeudet.

Valtioneuvosto pitää direktiiviehdotuksen ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena.

5 Suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan j alakohdan mukaan unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaettua toimivaltaa sovelletaan vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 5 artiklan 3 kohdan mukaan toissijaisuusperiaatteen mukaisesti unioni toimii aloilla, jotka eivät kuulu sen yksinomaiseen toimivaltaan, ainoastaan jos ja siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon tasolla tai alueellisella taikka paikallisella tasolla riittävällä tavalla saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita, vaan ne voidaan suunnitellun toiminnan laajuuden tai vaikutusten vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla.

Direktiiviehdotuksessa viitataan toissijaisuusperiaatteen osalta terroristisen uhan rajat ylittävään luonteeseen ja tarpeeseen toteuttaa kansainväliset kriminalisointivelvoitteet unionin alueella. Kattava ja riittävän yhdenmukainen oikeudellinen viitekehys on parhaiten saavutettavissa unionin tasolla, mikä vuoksi unioni voi hyväksyä toimenpiteitä. Mainituilla perusteilla valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädettyin poikkeuksin. Jälkimmäisen kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määräämistä, kun kysymys on maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Terrorismia koskeva rikosoikeudellinen lainsäädäntö ei 18 §:n muiden kohtien perusteella kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 23 kohdan mukaan lainkäyttöä ja esitutkintaa koskevat asiat kuuluvat valtakunnan lainsäädäntövaltaan eräin sellaisin poikkeuksin, joista direktiiviehdotuksessa ei ole kysymys.

7 Direktiiviehdotuksen vaikutukset

Ehdotetulla direktiivillä yhtenäistettäisiin terrorismirikoksiin liittyvää Euroopan unionin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä. Direktiivillä pantaisiin unionin alueella täytäntöön päätöslauselman ja lisäpöytäkirjan kriminalisointivelvoitteita ja vastattaisiin terrorismirikosten kasvavaan uhkaan.

Direktiivillä tullee olemaan joitakin vaikutuksia Suomen viranomaisten eli lähinnä poliisi-, syyttäjä- ja tuomioistuinviranomaisten toimintaan, vaikka voimassa oleva lainsäädäntö on jo pääosin ehdotuksen mukainen. Jo päätöslauselman ja lisäpöytäkirjan edellyttämästä matkustamisrikoksen kriminalisoimisesta voi aiheutua mainittujen viranomaisten työmäärän lisääntymistä. Tästä huolimatta ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä henkilöstövaikutuksia eikä henkilöstön lisäämiseen liittyviä taloudellisia vaikutuksia.

Lisäkustannuksia saattaa aiheutua siitä, että ehdotuksen 22 artiklan 2 kohdan mukaan terrorismin uhreille tulisi taata erityisiä auttamis- ja tukipalveluja, joilla on uhrien tarpeiden edellyttämä kapasiteetti ja organisatorinen rakenne. Kustannusten laajuus ja määrä täsmentyvät neuvottelujen kuluessa.

8 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Direktiiviehdotuksen käsittely on alkanut 7. ja 8.1.2016 pidetyssä työryhmäkokouksessa, jossa on esitetty alustavia kantoja, joista ei voida vielä tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

9 Instituutioiden ja muut kannat

Neuvosto tai parlamentti ei ole käsitellyt ehdotusta.

10 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Direktiiviehdotus on käsitelty oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä.

11 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu direktiiviehdotukseen lähtökohtaisesti myönteisesti. Vakavat terroristi-iskut ja terroristisessa tarkoituksessa tapahtuva matkustaminen aiheuttavat lisääntyntä 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 kriminalisointeilla 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 puitepäätyöstä ja vuoden 2008 puitepäätyöstä. Ensiksi mainitun 1 artiklan 2 kohta velvoittaa kunnioittamaan perusoikeuksia ja oikeusvaltion periaatteita, jälkimmäisen 2 artikla sisältää sananvapautta koskevia peruseriaatteita. 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 puitepäätyksen 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 ilmeni, 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.