

**Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle ehdotuksesta  
neuvoston puitepäätökseksi (terrorismin torjuminen)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään Eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 24 päivänä syyskuuta 2001 tekemä ehdotus puitepäätöksen tekemisestä terrorismin torjumisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 11 päivänä lokakuuta 2001

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedt

**EHDOTUS PUITEPÄÄTÖKSEKSI TERRORISMIN TORJUMISESTA****1. Yleistä**

Komissio on 24 päivänä syyskuuta 2001 tehnyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan, 31 artiklan e-kohdan ja 34 artiklan 2 kohdan b-alakohdan nojalla ehdotuksen puitepäätöksen tekemiseksi terrorismin torjumisesta.

Lainsäädäntötoimien tarve terrorismin torjumiseksi on todettu muun muassa neuvoston ja komission vuonna 1998 hyväksymässä Wienin toimintasuunnitelmassa (EYVL C 19, 23.1.1999), joka käsittelee Amsterdamin sopimuksen vapautteen, turvallisuuteen ja oikeuteen perustuvan alueen toteuttamista koskevien määräysten täytäntöön panemista. Toimintasuunnitelmassa mainitaan terrorismi yhtenä rikostyyppinä, jota koskeville määritelmille ja josta tuomittaville rangaistuksille tulisi laatia yhteiset vähimmäissäännöt.

Puitepäätösehdotus on esitelty 20.9.2001 pidetyssä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston ylimääräisessä terrorismia koskevassa kokouksessa. Hyväksymissään päätelmissä neuvosto korosti pikaista tarvetta päästä paitsi poliittiseen myös oikeudelliseen yhteisymmärrykseen siitä, mitä terrorismi tarkoittaa, rajat ylittävän yhteistyön helpottamiseksi. Neuvoston mukaan sen tulee istunnossaan 6 ja 7 päivänä joulukuuta 2001 päästä puitepäätösehdotuksesta merkittävään poliittiseen yhteisymmärrykseen.

Puitepäätösehdotuksen perustelujen mukaan jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentäminen on tarpeen yhteistyön tehostamiseksi. Joissain jäsenvaltioissa (Ranska, Saksa, Italia, Portugali, Espanja ja Yhdistynyt kuningaskunta) on jo nykyisin olemassa erityiset terroritekoja koskevat rangaistussäännökset.

Ehdotus on lähetetty Euroopan parlamentil-

le lausuntoa varten. Ehdotuksen käsittely neuvostossa on aloitettu Artikla 36 -komitean kokouksessa 1.—2.10.2001.

Muistio perustuu komission ehdotukseen KOM (2001) 521.

**2. Pääasiallinen sisältö****Yleiskatsaus**

Puitepäätösehdotus koskee 1 artiklan mukaan terroritekoja koskevien rikosoikeudellisten tunnusmerkistöjen ja rangaistusten lähentämistä.

Puitepäätöksen soveltamisalaan kuuluvat 2 artiklan mukaan (a) teot, jotka on tehty tai valmisteltu kokonaan tai osittain jossakin jäsenvaltiossa, (b) teot, jotka on tehnyt jonkin jäsenvaltion kansalainen, (c) teot, jotka on tehty johonkin jäsenvaltioon sijoittuneen oikeushenkilön hyväksi, ja (d) teot, jotka on tehty jonkin jäsenvaltion instituutioita tai kansalaisia vastaan.

Ehdotuksen 3 artikla koskee terrorismirikoksia. Määritelmä on kaksiosainen. Toisaalta se sisältää yksityiskohtaisen rikosluettelon, jota tarkastellaan jäljempänä. Luettelon sisältämät rikokset voidaan määritellä kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Toisaalta se sisältää yleisen terroritekojen määritelmän: rikosluettelon sisältämät rikokset tulee rangaista terrorismirikoksina, kun ne ovat yksittäisten henkilöiden tai ryhmien tekemiä tahallisia rikoksia, jotka kohdistuvat yhteen tai useampaan maahan, niiden instituutioihin tai kansalaisiin, tarkoituksenaan pelotella niitä ja vakavalla tavalla horjuttaa maan poliittisia, taloudellisia tai yhteiskunnallisia rakenteita taikka tuhota ne. Artiklassa määritellään myös terroristiryhmä, jona pidetään raken-

teeltaan jäsentynyttä, pidemmän ajan kuluesa muodostettua järjestöä, joka koostuu useammasta kuin kahdesta henkilöstä, jotka toimivat yhdessä 3 artiklan määrittelemien terroritekojen tekemiseksi.

Myös terrorismirikoksiin yllyttämisen, avunannon niihin ja niiden yritysten on oltava rangaistavia (4 artikla). Ehdotuksen 5 artiklan mukaan terrorismirikosten tulee olla rangaistavissa tehokkain, oikeasuhteisin ja varoittavin seuraamuksin. 5 artikla sisältää myös yksityiskohtaiset vankeusrangaistusten enimmäismäärien vähimmäisvaatimukset, jotka ovat pituudeltaan 2—20 vuotta. Käytännössä tämä tarkoittaa, että kyseisistä rikoksista säädetyn rangaistuksen ylärajan alin mahdollinen pituus on puitepäätösehdoituksessa mainittu pituus.

Rikoslajikohtaisia vankeusrangaistusten enimmäismäärien vähimmäisvaatimuksia tarkastellaan yksityiskohtaisesti jäljempänä.

Jäsenvaltiot veloitetaan lisäksi 5 artiklassa huolehtimaan siitä, että lisä- ja vaihtoehtorangaistukset olisivat myös sovellettavissa terrorismirikoksiin. Tällaisia vaihtoehtoisia rangaistuksia olisivat esimerkiksi tiettyjen kansalaisoikeuksien tai poliittisten oikeuksien rajoittaminen sekä sakkorangaistukset.

Ehdotuksen 6 artikla koskee raskauttavia asianhaaroja. Sellaisina mainitaan, että terrorismirikos on tehty erityistä säälimättömyyttä osoittaen tai koskettaa erittäin monia ihmisiä tai on luonteeltaan erityisen vakava ja suunnitelmallinen taikka kohdistuu tiettyihin artiklassa tarkemmin määriteltyihin henkilöryhmiin. Ehdotuksen 7 artiklan mukaisesti lieventävänä seikkana tulee pitää sitä, että tekijä sanoutuu irti terroritoiminnasta ja avustaa viranomaisia rikoksen vaikutusten estämisessä tai lieventämisessä, muiden rikosentekijöiden tunnistamisessa tai oikeuteen saattamisessa, todisteiden löytämisessä taikka uusien terroritekojen estämisessä.

Puitepäätösehdotuksen 8 artikla koskee oikeushenkilöiden vastuuta ja 9 artikla oikeushenkilöille määrättäviä seuraamuksia.

Ehdotuksen 10 artikla määrittelee alueellisen toimivallan. Jäsenvaltiolla on oltava lainkäyttövalta, kun terrorismirikos on tehty joko kokonaan tai osittain sen alueella. Lisäksi jäsenvaltiolla voi olla toimivalta, kun teon on tehnyt sen kansalainen tai kun teko on tehty

sellaisen oikeushenkilön hyväksi, jonka kotipaikka on siinä jäsenvaltiossa taikka kun teko kohdistuu kyseisen jäsenvaltion instituutioihin tai kansalaisiin.

Lisäksi ehdotuksessa on määräyksiä rikosentekijöiden luovuttamisesta, jäsenvaltioiden yhteistyöstä, tietojenvaihdosta ja terrorismirikosten syyteoikeudesta.

Jäsenvaltioiden lainsäädännön tulee olla puitepäätösehdotuksen mukainen vuoden 2002 loppuun mennessä. Lisäksi jäsenvaltioiden tulee toimittaa neuvoston pääsihteeristölle ja komissiolle tiedot kaikista asiaan liittyvistä lainsäädäntömuutoksista sekä muista toimista. Vuoden 2003 loppuun mennessä komissio toimittaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle raportin puitepäätöksen täytäntöönpanosta.

Terrorismirikokset ja niistä määrättävät rangaistukset

Jos 3 artiklan johdannon mukaiset, muun muassa teon tavoitetta koskevat edellytykset täyttyvät, seuraavia rikoksia on ehdotuksen mukaan pidettävä terrorismirikoksina ja niistä on tuomittava vähintään seuraavat enimmäisrangaistukset:

a) murha — enimmäisrangaistus vähintään 20 vuotta vankeutta

b) ruumiinvamman tuottaminen — enimmäisrangaistus vähintään 4 vuotta vankeutta

c) ihmisryöstö tai panttivangin ottaminen — enimmäisrangaistus vähintään 10 vuotta vankeutta

d) kiristys — enimmäisrangaistus vähintään 2 vuotta vankeutta

e) varkaus tai ryöstö — enimmäisrangaistus vähintään 2 vuotta vankeutta

f) valtion laitosten, julkisten liikennevälineiden, julkisia palveluja tuottavien laitosten, julkisten paikkojen ja omaisuuden laitton haltuunotto tai vahingoittaminen — enimmäisrangaistus vähintään 5 vuotta vankeutta

g) aseiden tai räjähteiden valmistus, hallusapito, hankinta, kuljetus tai toimitus — enimmäisrangaistus vähintään 10 vuotta vankeutta

h) saastuttavien aineiden vapauttaminen taikka tulipalojen, räjähdysten tai tulvien aiheuttaminen niin, että siitä aiheutuu vaaraa ihmisille, omaisuudelle, eläimille tai ympä-

ristölle — enimmäisrangaistus vähintään 10 vuotta vankeutta

i) veden- tai sähkönjakelun tai muun perusluonteisen voimavaran saannin häirintä tai keskeyttäminen — enimmäisrangaistus vähintään 10 vuotta vankeutta

j) hyökkäykset tietojärjestelmää häiritsemällä — enimmäisrangaistus vähintään 5 vuotta vankeutta

k) uhkaus tehdä jokin edellä lueteltu rikos — enimmäisrangaistus vähintään 2 vuotta vankeutta

l) terroristiryhmän johtaminen — enimmäisrangaistus vähintään 15 vuotta vankeutta

m) terroristiryhmän tukeminen, kannattaminen tai toimintaan osallistuminen — enimmäisrangaistus vähintään 7 vuotta vankeutta.

### 3. Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Terrorismitekoihin sovellettavia säännöksiä ovat lähinnä yleisvaarallisia rikoksia koskeva rikoslain 34 luku sekä toimivallan osalta rikoslain 1 luku ja asetus 1 luvun 7 §:n soveltamisesta. Terrorismin käsitettä nykyisissä säännöksissä ei käytetä. Ehdotus ilmeisesti edellyttäisikin erillisten terrorismia koskevien rangaistussäännösten säätämistä.

Puitepäättöksen 3 artiklassa luetellaan teot, jotka tietyin edellytyksin katsotaan terroristimirikoksiksi. Teot ovat pääosin sellaisia, jotka ilman terroristista tarkoitustakin ovat nykyisin Suomen rikoslain mukaan rangaistavia. Merkittäviä poikkeuksia tästä ovat 3 artiklan l-kohdassa mainittu terroristiryhmän johtaminen ja m-kohdassa mainittu terroristiryhmän tukeminen, kannattaminen tai toimintaan osallistuminen.

Suomessa on ollut perinteinen lainsäädännön lähtökohta, että rangaistavuus liittyy tiettyihin rikoksiin eikä toimintaan tai jäsenyyteen rikollisjärjestössä. Poikkeuksena tähän lähtökohtaan on annettu Euroopan unionin neuvoston hyväksymän yhteisen toiminnan perusteella hallituksen esitys rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säätamisestä rangaistavaksi (HE 183/1999 vp). Kyseisen yhteisen toiminnan mukaan osallistumisen rikollisjärjestön toimintaan tulisi olla rangaistavaa myös niissä tapauksissa, joissa rikollis-

järjestön valmistelemaat tai suunnittelemaat rikokset jäävät tekemättä, ”jolle asianomaisen jäsenvaltion rikosoikeuden yleisistä periaatteista muuta johdu”. Hallituksen esityksen 183/1999 vp mukaan Suomessa tällainen ratkaisu olisi rikosoikeuden yleisten periaatteiden vastainen. Esityksessä onkin lähtökohdaksi otettu, että rikollisjärjestön toimintaan osallistuminen olisi rangaistavaa vain silloin, kun osallistuminen on aktiivista ja toiminnan tavoitteena ollut pääteko tehdään.

Puitepäättösehdotuksen sanamuodosta päätellen terroristiryhmän johtamisen sekä sen tukemisen, kannattamisen tai toimintaan osallistumisen tulisi olla rangaistavia myös silloin, kun terroristiryhmä ei ole tehnyt rikoksia.

Puitepäättösehdotuksen 3 artiklan l- ja m-kohtaan sisältyviä terroristiryhmän johtamista sekä tukemista, kannattamista tai toimintaan osallistumista koskevia kriminalisointivelvoitteita on tarkasteltava myös sääntelyn täsmällisyyden kannalta. Rikollisjärjestön toimintaan osallistumista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta totesi, että pyrittäessä kriminalisoimaan osallistumista tavalla, joka menee rikosoikeudessa vakiintuneiden osallistumiskäsitysten ulkopuolelle, sääntelyn täsmällisyysvaatimus korostuu tavanomaista enemmän. Perustuslakivaliokunta piti myös vaarana, että rikosoikeudessa vakiintuneesta osallisuusopista yli menevästä kriminalisoinnista saattaa seurata poliisin tiedonhankintavaltuuksien ja rikosprosessuaalisten pakkokeinojen kohdistaminen rutiinimaisesti itse päärिकosten kannalta etäistenkin sivullisten asemassa oleviin henkilöihin. (PeVL 10/2000 vp.)

Ehdotuksen 3 artiklan l- ja m-kohdan laajuutta arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että 4 artiklan mukaan näidenkin tekojen yrityksen taikka avunannon niihin tulee olla rangaistavaa.

Ehdotuksen 5 artiklassa luetellaan terroristimirikoksista säädettävien vapausrangaistusten enimmäismäärien vähimmäisvaatimukset. Arvioitaessa niitä suhteessa Suomen nykyiseen rikoslakiin voitaneen lähtökohdaksi ottaa, että terrorismimirikoksia koskevat säännökset voidaan rinnastaa nykyisten rangaistussäännösten törkeisiin tekemuotoihin.

Useimmissa puitepäätöksen tarkoittamissa teoissa Suomen rikoslain nykyinen rangaistustaso vaikuttaa ongelmattomalta. Selvin poikkeus — kokonaan Suomessa rankaisemattomien 3 artiklan l- ja m-kohtien mukaisien tekojen lisäksi — vaikuttaa olevan 3 artiklan g-kohdan mukainen aseiden tai räjähteiden valmistus, hallussapito, hankinta, kuljetus tai toimitus. Suomessa soveltuvat säännökset vaikuttavat olevan rangaistussäännökset yleisvaarallisen rikosten valmistelusta (rikoslain 34 luvun 9 §), jonka enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta, ja törkeästä ampuma-aserikoksesta (ampuma-aselain 102 §), jonka enimmäisrangaistuksena on neljä vuotta vankeutta.

3 artiklan l-kohdan mukaisesta terroristiryhmän johtamisesta tulisi ehdotuksen mukaan voida tuomita 15 vuotta vankeutta. Rikoslain 2 luvun 2 §:n mukaan määräaikainen vankeusrangaistus voi olla pituudeltaan enintään 12 vuotta. Myös m-kohdan mukainen enimmäisrangaistus terroristiryhmän toiminnan tukemisesta tai kannattamisesta tai toimintaan osallistumisesta, seitsemän vuotta, on rikoslain yleiseen rangaistustasoon nähden korkea.

Puitepäätösehdotus menee Suomen rikoslakia pidemmälle myös siinä, että se edellyttää kaikkien 3 artiklassa lueteltujen rikosten yritysten säätämistä rangaistavaksi. Eräiden Suomen rikoslain mukaisten vastaavien rikosten yritysten ei ole rangaistava.

Ehdotuksen 6 artiklassa määritellyt rangaistusten koventamisperusteet merkitsisivät ilmeisesti sitä, että törkeän teon rangaistusasteikon tulisi olla ankarampi kuin 5 artiklassa määritelty asteikko. Ehdotuksen 7 artiklan mukaisena lieventävänä seikkana on mainittu sellainenkin rikoksentehtäjän toiminta, joka ei liity hänen oman rikoksensa selvittämiseen vaan muiden rikosten selvittämiseen. Artikla edellyttäisi tältä osin lainsäädännön muutosta. Vastaava ehdotus sisältyy ehdotukseen puitepäätökseksi laittomasta huumausainekaupasta (U 58/2001 vp).

Oikeushenkilön rangaistusvastuu on nykyisessä rikoslaissa rajattu melko suppeaan määrään rikoksia. Puitepäätösehdotuksen 8 artiklan mukaan oikeushenkilön tulisi olla vastuussa useista sellaisistakin teoista, joissa perinteisesti vain luonnollinen henkilö on voinut olla tekijänä (esimerkiksi murha). Artikla edellyttäisi lainsäädännön muutoksia.

#### **4. Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvoston kanta muodostetaan EU-asioiden ministerivaliokunnan perjantaina 12 päivänä lokakuuta 2001 pidettävän kokouksen jälkeen ja toimitetaan viipymättä eduskuntaan. Asian eduskuntakäsittelyn nopeuttamiseksi puitepäätösehdotus jo tässä vaiheessa saatetaan eduskunnan tietoon.