

Perustuslakivaliokunta

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): Perustuslakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 32/2016 vp — U 22/2015 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- apulaisprofessori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Juha Lavapuro

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

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 puitepäätöksen 2002/475/YOS (EYVL, N:o L 164, 22.6.2002; s. 3—7; jäljempänä ”vuoden 2002 puitepäättös”) korvaamisesta. Mainittua puitepäätöstä on muutettu neuvoston puitepäätöksellä 2008/919/YOS terrorismin torjumisesta tehdyn puitepäätöksen 2002/475/YOS muuttamisesta (EUVL, N:o L 330, 9.12.2008, s. 21—23; jäljempänä ”vuoden 2008 puitepäättös”). Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltiot veloitettaisiin kriminalisoimaan vuoden 2002 puitepäätökseen verrattuna eräitä uusia tekoja.

Komission alkuperäisen ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot veloitettaisiin direktiivillä kriminalisoimaan korvattavaan puitepäätökseen verrattuna uusina rikoksina terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottaminen (8 artikla), matkustaminen ulkomaille terroristisessa tarkoituksessa mu-

Valiokunnan lausunto PeVL 56/2016 vp

kaan lukien sellaisen matkustamisen järjestäminen ja muu edistäminen (9 ja 10 artikla) sekä terrorismin rahoittaminen mukaan lukien matkustamisrikoksen rahoittaminen (11 artikla). Direktiiviin on ehdotettu otettavaksi myös määräyksiä terrorismin uhrien suojelusta, auttamisesta ja oikeuksista.

Maaliskuussa 2016 hyväksytyssä yleisnäkemyksessä oli eräitä merkityksellisiä eroja komission ehdotukseen verrattuna. Niitä on jo käsitelty aikaisemman U-jatkokirjeen yhteydessä. Erityisesti Euroopan parlamentin kantojen ja sen kanssa käytyjen neuvottelujen takia nyt käsiteltävä viiteasiakirja puolestaan poikkeaa uusista asioista sisältävänä eräiltä osin yleisnäkemyksestä. Lisäksi lopputulos on eräiden jo yleisnäkemyksen yhteydessä esiin nousseiden Suomen kannalta merkityksellisten kysymysten suhteen selkiintynyt.

Yleisnäkemykseen verrattuna uudet asiat

- 1) Terrorismirikoksia koskevan 3 artiklan 1 kohdan f alakohtaan lisättäisiin radiologiset aseet.
- 2) Terrorismiin värväämistä koskevaan 6 artiklaan lisättäisiin se, että värväämisellä kohdehenkilö voidaan taivuttaa myös edistämään (englanniksi "contribute") 3 artiklan 1 kohdan a—i alakohdassa tai 4 artiklassa (terroristiryhmään liittyvät rikokset) tarkoitetun rikoksen tekemistä.
- 3) Terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottamista koskevasta 8 artiklasta poistettaisiin "toiselta henkilöltä" (englanniksi "from another person"), mikä tarkoittaisi itseopiskelun tulevista rangaistavuuden piiriin.
- 4) Lisättäisiin säännös (artikla 17 a) teon rangaistukseen ankaroitavasti vaikuttavista olosuhteista, jotka liittyvät lapsiin kohdistuviin 6 ja 7 artiklan mukaisiin värväys- ja koulutustekoihin.
- 5) Tutkintakeinoja koskevaan 21 a artiklaan tulisi uusi 2 kohta, jossa jäsenvaltiot velvoitetaan täysimääräisesti käyttämään direktiiviä 2014/42/EU tämän direktiivin mukaisiin rikoksiin liittyvien varojen jäädyttämisessä ja menetetyksi tuomitsemisessa.
- 6) Artiklassa 21 d ehdotetaan muutettavaksi ja täydennettäväksi neuvoston päätöstä 2005/671/JHA siltä osin kuin kysymys on jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta koskien terrorismirikosten estämistä, paljastamista, tutkintaa ja syytevaihetta. Näihin muutoksiin liittyvien johdantokappaleiden perusteella tässä tietojenvaihdossa olisi kysymys kansallisen lain puitteissa tapahtuvasta jo olemassa olevan Euroopan unionin oikeudellisen viitekehyksen toiminnan vahvistamisesta.

Jatkokäsittelyn aikana täsmentyneet asiat

Matkustamisrikosta koskeva 9 artikla on muuttunut yleisnäkemykseen sisältyneeseen nähden niin, että artiklan 1 kohdan mukaan kriminalisoinnin tulee kattaa myös jäsenvaltioihin kohdistuva matkustaminen. Yleisnäkemyksen mukainen matkustaminen olisi koskenut vain matkustamista EU:n ulkopuolelle. Mitä tulee jäsenvaltion velvollisuuteen rangaista alueelleen tulevia, artiklan 2 kohta velvoittaisi jäsenvaltion varmistamaan, että rangaistavaa rikoksena on jompikumpi seuraavista:

- 1) Henkilö matkustaa kyseisen jäsenvaltion alueelle tarkoituksessa tehdä 3 artiklassa tarkoitettu terrorismirikos tai edistää sitä.

Valiokunnan lausunto PeVL 56/2016 vp

2) Kyseisen jäsenvaltion alueelle tuleva henkilö tekee valmistelevia tekoja (englanniksi "preparatory acts") tarkoituksessa tehdä 3 artiklassa tarkoitettu terrorismirikos tai edistää sitä.

Matkustamisrikoksen osalta 9 artiklan 1 kohdan ja 2 kohdan a alakohdan mukaisen teon yrityksen tulisi olla rangaistava (16 artiklan 3 kohta).

Terrorismin rahoittamista koskevaan 11 artiklaan ja suhdetta terrorismirikoksiin koskevaan 15 artiklaan sisältyisi yleisnäkemyksen tapaan viittaus matkustamisrikoksen edistämistä koskevaan 10 artiklaan.

Puheenjohtaja ehdottaa terrorismirikosten tekemiseen julkisesti yllyttävien verkkosivustojen vastaisia toimia koskeva artiklan (viiteasiakirjassa 14 a artikla) ottamista direktiiviin. Yleisnäkemyksen mukaan näihin toimiin liittyviä kysymyksiä olisi käsitelty vain direktiivin johdantokappaleissa. Artikla pitkälti sisällöltään noudattaa lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta tehdyn direktiivin (2011/92/EU) 25 artiklassa olevaa sääntelyä mukaan lukien se, että 2 kohdan mukainen sivustoille pääsemisen estäminen jää jäsenvaltioiden harkintaan.

Puheenjohtaja ehdottaa direktiiviin säännöstä (artikla 21 b) perusoikeuksista ja -vapauksista, joita siinä velvoitettaisiin yleisellä tasolla kunnioittamaan. Yleisnäkemyksessä perus- ja ihmisoi-keuksia koskevia kysymyksiä käsiteltiin vain johdantokappaleissa lukuun ottamatta sitä, että jo yleisnäkemykseen sisältyi 21 c artiklaa vastaava artikla ilmaisunvapaudesta.

Euroopan parlamentin esittämien kantojen vuoksi uhrien auttamista, tukemista ja suojelemista koskevia säännöksiä (22 artikla) on muutettu verrattuna yleisnäkemykseen sisältyneistä. Muutoksia tehtäessä on otettu huomioon yleisnäkemyksen lähtökohdat, joiden mukaan uhrien auttamista koskevan sääntelyn perusta on rikoksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista tehdyssä direktiivissä 2012/29/EU (ns. uhridirektiivi) ja jo olemassa olevia rakenteita voidaan hyödyntää uhrien auttamisessa ja tukemisessa. Myös vahingonkorvausvaatimuksen esittämisessä avustamisen osalta (22 artiklan 3 kohdan c alakohta) viitataan jo olemassa olevaan sääntelyyn. Oikeusavun antamisen osalta viitataan, paitsi uhridirektiiviin, yhdenmukaisuuteen kansallisen oikeusjärjestyksen kanssa.

Raportointia koskevassa 26 artiklassa komission velvollisuutta laajennettaisiin yleisnäkemykseen verrattuna koskemaan myös direktiivin vaikutuksia perusoikeuksiin ja -vapauksiin, lainmukaiseen menettelyyn (rule of law) sekä uhrien suojelun ja auttamisen tasoon. Mukaan tulisi ottaa muukin merkityksellinen tieto koskien terrorisminvastaisten lakien mukaisten toimivaltuuksien käyttöä.

Valtioneuvoston kanta

Suomi voi hyväksyä puheenjohtajan asiakirjat saavutettavissa olevana kompromissina Euroopan parlamentin kanssa käytävissä neuvotteluissa.

Keskeisiä kysymyksiä koskevat perustelut Suomen kannalle:

Valiokunnan lausunto PeVL 56/2016 vp

Terrorismirikoksia koskeva 3 artikla

Radioaktiivista ainetta ympäristöön päästämällä voidaan aiheuttaa laajamittaisia ja pitkävaikutteisia vahinkoja ihmisten hengelle ja terveydelle. Tämän vuoksi on perusteltua, että artiklan 1 kohdan f alakohtaan tehdyn lisäyksen mukaisesti terrorismirikoksiksi katsotaan myös terroristisessa tarkoituksessa tehdyt radiologisiin aseisiin liittyvät teot.

Terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottamista koskeva 8 artikla

Itseopiskelun kattaminen artiklassa nousi vakavasti esiin vasta parlamentin kannan ja sen kanssa käytyjen neuvottelujen myötä. Kysymys ei ole pelkästään tiedon vastaanottamisen oikeuteen liittyvästä herkästä ihmisoikeusasiasta. Ongelmana on myös se, miten näitä tapauksia paljastetaan, kuinka todisteita hankitaan ja kuinka tarkoitus todistetaan. Kysymys voitaisiin jättää jäsenvaltioille, jotka voisivat mennä täytäntöönpanossa velvoitteita pidemmälle. Itseopiskelun on kokenut kuitenkin ongelmalliseksi vain muutama jäsenvaltio. Tämän vuoksi vastustamisella ei ole saavutettavissa itseopiskelun jäämistä artiklan ulkopuolelle. Vielä voidaan pyrkiä vaikuttamaan niin, että itseopiskelu rajataan johdantokappaleissa asianmukaisella tavalla. Kun otetaan huomioon 21 b artikla johdantokappaleineen, direktiivi mahdollistaisi sen, että itseopiskelu on kansallisesti toteutettavissa ihmisoikeusvelvoitteet ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottaen tavalla. Suomi voi siten viime kädessä hyväksyä sen, että artikla kattaa myös itseopiskelun.

Matkustamisrikosta koskeva 9 artikla

Suomi katsoo edelleen U-kirjelmässä todetun kannan mukaisesti, että matkustamisrikokselle on aiheutta löytyä sisältö, joka on toisaalta tarkoituksenmukainen sekä toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien ja kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaatimukset täyttävä. Huomioon on otettava se, että Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2178(2014) ja terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (SopS 49/2008) vuonna 2015 tehty lisäpöytäkirja edellyttävät, että rangaistavaksi tulee säätää terroristisessa tarkoituksessa tapahtuva matkustaminen, joka suuntautuu muuhun kuin matkustajan kansalaisuus- tai asuinvaltioon.

Jäsenvaltion kannalta merkittävän uhkan muodostavat tilanteet, joissa henkilö matkustaa sen alueelle tehdäkseen terrorismirikoksen. Tämä koskee niin jäsenvaltioon palaavia kansalaisia ja jäsenvaltiossa asuvia kuin muitakin valtion alueelle matkustavia. Nämä henkilöt eivät välttämättä ole ennen jäsenvaltioon tulemistä tehneet jotakin muuta terrorismirikosta (esimerkiksi koulutuksen ottaminen), jonka perusteella heidän toimintaansa voitaisiin puuttua heidän maahan saavuttuaan. Kun jäsenvaltion kannalta uhka on näissä tilanteissa korostuneempi kuin jäsenvaltiosta ulkomaille matkustamisen kohdalla, on perusteltua ja johdonmukaista, että myös tähän uhkaan vastataan rikosoikeuden keinoin.

Jäsenvaltioiden eriävien näkemysten vuoksi puheenjohtajan asiakirjan kaksi vaihtoehtoa tarjoava lähestymistapa on perusteltu. Useiden jäsenvaltioiden vastustuksen vuoksi puheenjohtajan asiakirjassa ei ehdoteta sääntelyä, jonka mukaan jäsenvaltion olisi ehdottomasti kriminalisoitava sen alueelle tapahtuva terroristinen matkustaminen. Puheenjohtajan asiakirjan 9 artiklan 2 koh-

Valiokunnan lausunto PeVL 56/2016 vp

dan alakohdista ilmenevä ratkaisumalli, joka mahdollistaa valinnan matkustamisrikoksen ja valmisteluluonteisen rikoksen välillä, mahdollistaa sen, että täytäntöönpanovaiheessa voidaan pohdita, kumpi lähestymistapa on kansallisista lähtökohdista perustellumpaa. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 37/2016 vp on pääteltävissä, että perustuslain 9 §:n 3 momentissa säädetty kielto estää kansalaista saapumasta maahan ei estä matkustamisrikokselle perustuvan vaihtoehdon valintaa. Viimeisen neuvottelukierroksen perusteella on vielä mahdollista, että 9 artiklan 2 kohdan a alakohtaan lisätään 3 artiklaan kohdistuvan viittauksen lisäksi 9 artiklan 1 kohdan tapaan viittaukset 4, 7 ja 8 artiklaan, jotka koskevat terroristiryhmään liittyviä rikoksia sekä koulutuksen antamista ja ottamista terrorismia varten. Nämä rikokset tulisivat siis kyseisen alakohdan mukaisessa vaihtoehdossa rikoksiksi, joiden tekemiseksi matkustaminen valtion alueelle voisi tapahtua. Tätä täydennystä voidaan toteutuessaan pitää johdonmukaisuussyistä ja edellä todetuista yleisistä palaaajiin liittyvistä syistä pitää hyväksyttävänä.

Puheenjohtajan asiakirjan 16 artiklan 3 kohdan mukaan 9 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisen rikoksen yrityksen tulisi olla rangaistava. Jäsenvaltion mahdollisuudet puuttua sellaisen henkilön toimintaan, joka epäonnistuu yrityksessään matkustaa sen alueelle, ja rangaista henkilöä sellaisesta yrityksestä, ovat hyvin rajalliset. Suomi voi kuitenkin hyväksyä puheenjohtajan ehdotuksen johdonmukaisuussyistä ottaen huomioon sen, että Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2178(2014) perustuvan ja eduskunnan jo hyväksymän Suomes-ta tapahtuvaa matkustamista koskevan rikoslain 34 a luvun uuden 5 b §:n mukaisen matkustamisrikoksen yritys tulee olemaan rangaistavaa.

Viittaukset 10 artiklaan 11 artiklassa ja 15 artiklassa

Suomi on neuvottelujen jatkuttua yleisnäkemyksen saavuttamisen jälkeen kiinnittänyt huomiota siihen, että viittaus 10 artiklaan ulottaa rikosoikeudellisen vastuun liian pitkälle. Viittaukset 10 artiklaan tarkoittavat sitä, että matkustamisrikoksen edistämisen rahoittamisen tulee olla rangaistavaa ja että matkustamisrikoksen edistämiseltä ei saa edellyttää yhteyttä tiettyyn matkustamisrikokseen. Neuvotteluissa vain muutamat jäsenvaltiot ovat jakaneet Suomen huolet, minkä vuoksi viittauksia ei ole saatu pois eikä ole käytännössä mahdollista enää saada pois. Suomi joutuu siten viime kädessä hyväksymään ehdotuksen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion perusteet

Euroopan komissio on 2.12.2015 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi terrorismin torjumisesta sekä terrorismin torjumisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS korvaamisesta. Ehdotuksesta on annettu eduskunnalle 21.1.2016 U-kirjelmä (U 22/2015 vp) ja ennen yleisnäkemyksen hyväksymistä 25.2.2016 täydentävänä selvityksenä U-jatkokirje (UJ 1/2016 vp). Valiokunnan käsiteltävänä olevassa U-jatkokirjeessä (UJ 32/2016 vp) keskitytään sen antamisen aikana viimeisempiin neuvotteluasiakirjoista ilmeneviin muutoksiin verrattuna Suomen jo hyväksymään yleisnäkemykseen ja siihen, miten Suomelle aikaisemmissa käsittelyvaiheissa tärkeiksi muodostuneet asiat ovat kehittyneet. Perustuslakivaliokunta ei ole an-

Valiokunnan lausunto PeVL 56/2016 vp

tanut asiasta lausuntoa aiemmin. Asian valtiosääntöoikeudellisen arvion tarve ei siten rajoitu ai-noastaan viimeisimpien muutosten sisältöön.

Ehdotuksessa on kyse eräiden terrorismiin liittyvien kriminalisointien harmonisoinnista Euroopan unionissa. EU:ssa valmisteltavana oleva terrorismirikosdirektiivi tulisi aiheuttamaan joitakin muutoksia rikoslain terrorismirikoksia koskevaan 34 a lukuun, joskin Suomen terrorismirikoksia koskeva rikoslainsäädäntö jo varsin pitkälti vastaa direktiiviehdotuksessa asetettuja velvoitteita.

Perustuslakivaliokunta on varsin usein arvioinut terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin. Valiokunta on tällöin kiinnittänyt huomiota etenkin perustuslain 8 §:ssä säädettyyn rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (ks. esim. PeVL 37/2016 vp ja siinä mainitut valiokunnan lausunnot). Valiokunta on arvioinut ehdotuksia rangaistussäätelyksi myös perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (ks. esim. PeVL 37/2016 vp, s. 3—4 ja PeVL 9/2016 vp, s. 4—5).

Perustuslakivaliokunta on korostanut, että rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittäväällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on kohtuudella ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. PeVL 3/2015 vp, s. 2, PeVL 56/2014 vp, s. 2/II—3/I sekä terrorismirikoksia koskeva PeVL 26/2014 vp). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (ks. esim. *Cantoni v. Ranska*, 11.11.1996, kohta 29 sekä *Jorgic v. Saksa*, 12.07.2007 kohdat 109—115) ja EU-tuomioistuimen käytännössä (ks. esim. asia C-405/10 *Özlem Garenfeld*, 10.11.2011, kohta 48) on korostettu rikossäätelyn ennustettavuutta.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotuksen mukainen sääntely voidaan pääosin toteuttaa lailisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus huomioiden. Tästä huolimatta valiokunta huomauttaa edelleen, että rikosoikeudelliseksi sääntelyksi terrorismirikokset muodostavat monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Koska kysymys on sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut, terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisuutta on syytä pyrkiä yksinkertaistamaan (ks. myös PeVL 37/2016 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on painottanut lisäksi, että rangaistussäännösten ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. esim. PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 26/2014 vp, s. 2). Valiokunnan vakiintuneen kannan mukaan terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet (ks. PeVL 26/2014 vp). Toiminnan poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on annettava merkitystä arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (ks. PeVL 9/2014 vp, s. 2/II, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 10/2005 vp, s. 2/I).

Matkustamisrikos

Perustuslakivaliokunta on hiljattain arvioinut lakiehdotusta matkustamisrikoksen kriminalisoinnista. Siinä rikoslain 34 a lukuun ehdotettiin lisättäväksi 5 b §, jonka mukaan rangaistaan Suomen kansalaista tai häneen rinnastettavaa henkilöä taikka Suomen alueelta matkustavaa henki-

Valiokunnan lausunto PeVL 56/2016 vp

löö, joka matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen hän ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä rikoslain 34 a luvussa säädetyn terrorismirikoksen. Valiokunta katsoi, että ehdotettu kriminalisointi merkitsi rangaistusvastuun ulottamista valmisteluluonteiseen tekoon, joka voi olla huomattavan etäällä aiotusta terroristisessa tarkoituksessa tehtävästä rikoksesta. Valiokunnan mukaan kyse oli tavallaan valmistelun valmistelun kriminalisoinnista, jossa jopa teon yrittäminen on ehdotettu säädettäväksi rangaistavaksi (PeVL 37/2016 vp, s. 3). Valiokunta on tällaisessa asetelmassa erityisesti korostanut rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen merkitystä. Käsillä olleessa arviointitilanteessa rangaistavuus ulotettiin poikkeuksellisen etäälle päätteestä. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, edellytetäänkö päätteeksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisenä (ks. PeVL 26/2014 vp, s. 3—4).

Valtioneuvoston jatkokirjelmässä selostetun ehdotuksen mukaan matkustamisrikosta koskeva direktiivin 9 artikla kattaisi myös tilanteet, joissa kysymys on jäsenvaltioihin kohdistuvasta matkustamisesta. Artikla sen sisältö kokonaisuudessaan huomioon ottaen edellyttäisi, että rikosoikeudellisesti olisi vastattava myös sellaisten henkilöiden muodostamaan uhkaan, jotka palaavat Suomeen (Suomen kansalaiset ja Suomessa asuvat) tai muuten matkustavat Suomeen. Erona edellä kuvattuun perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyyn matkustamisrikokseen olisi siis se, että soveltamisalaan kuuluisivat myös kansalaisuus- tai asuinvaltioonsa matkustavat.

Perustuslakivaliokunta toistaa edelleen aiemmin esittämänsä kriittiset näkökohdat rangaistusvastuun ulottamisesta päätteestä etäisiin aikomuksiin. Valiokunnan mielestä direktiiviehdotuksen arvioinnissa on kuitenkin edelleen merkityksellistä terrorismirikosten sääntelyyn liittyvä oikeasuhteisuus huomioiden myös se, että kyse on kokonaisuudessaan tekijältä huomattavaa aktiivisuutta vaativasta toiminnasta. Laillisuusperiaatteen osalta keskeistä puolestaan on, että direktiiviehdotuksen mukainen kriminalisointi edellyttäisi tekijältä tahallisuutta ja sitä, että matkustaminen tapahtuu nimenomaan terrorismirikoksen tekemistä varten. Myös ne terrorismirikokset, joiden tarkoituksessa matkustaminen tapahtuu, lueteltaisiin tyhjentävästi säännösviittauksin (ks. PeVL 37/2016 vp, s. 2—3).

Perustuslakivaliokunta arvioi edellä mainitussa lausunnossaan matkustamisrikosta koskevaa säännösehdotusta myös perustuslain 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden kannalta. Valiokunnan mielestä ehdotettua sääntelyä ei kuitenkaan tullut arvioida perustuslain 9 §:n 2 momentin rajoituslausekkeen valossa maastapoistumisoikeuden rajoituksena, koska matkustamiskriminalisointi ei sellaisenaan estä henkilöä lähtemästä maasta. Lakiehdotuksessa säädettiin rangaistavaksi matkustaminen toiseen maahan terrorismirikoksen tekemisen tarkoituksessa. Perustuslain säännös oikeudesta lähteä maasta ei valiokunnan mukaan suojaa henkilön oikeutta matkustaa erittäin vakavan rikoksen tekemistä varten (PeVL 37/2016 vp, s. 4). Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että tässä suhteessa sääntelyssä oli kysymys hyvin erityyppisestä tilanteesta kuin esimerkiksi passin epäämistä koskevassa passilain sääntelyssä, jota on arvioitu nimenomaan perustuslain 9 §:n 2 momentin rajoituslausekkeen valossa (ks. PeVL 27/2005 vp, s. 2—3).

Perustuslain 9 §:n 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan lailla. Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä mainitut matkustamisrikosta

Valiokunnan lausunto PeVL 56/2016 vp

koskevat näkökohdat voidaan omaksua myös direktiiviehdotuksen mukaisen kriminalisoinnin suhteesta perustuslain 9 §:ään, eikä ehdotus ole tältä osin perustuslain vastainen.

Kouluttautuminen

Ehdotuksen mukaan terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottamista koskevasta 8 artiklasta ehdotetaan poistettavaksi viittaus "toiselta henkilöltä" ("from another person"). Muutoksen tarkoituksena on saattaa myös terroristisessa tarkoituksessa tehtyyn rikokseen valmistelunomaisesti liittyvä itseopiskelu rangaistavuuden piiriin. Velvoitetta täsmentävän johdantokappalelausuman mukaan itseopiskelu olisi rangaistavaa, kun esimerkiksi internetiä hyödyntäen itsenäisesti opiskellaan tuliaseita tai muita aseita koskevaa tietoa tarkoituksena toteuttaa terrorismirikos tai myötävaikuttaa terrorismirikoksen tekemiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä tällaisen sääntelyn perusteella on varsin vaikea ennakoida, minkälaisissa tilanteissa tiedon hankkiminen tai vastaanottaminen on rangaistavaa. Valiokunta on lisäksi nimenomaisesti pitänyt ongelmallisen avoimena tunnusmerkistöä, jossa rangaistava kouluttautuminen voisi tapahtua "muiden erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä" ja edellyttänyt tällaisen säännöksen täsmentämistä (PeVL 26/2014 vp, s. 3/I—II). Tähän nähden ehdotuksen 8 artiklaa, jonka mukaan rangaistava kouluttautuminen voisi tapahtua muuta erityistä menetelmää tai tekniikkaa käyttäen ("in other specific methods or techniques"), on pidettävä vastaavalla tavalla ongelmallisen avoimena. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston on syytä varmistua, että itseopiskelun kriminalisointi on kansallisesti toteutettavissa ihmisoikeusvelvoitteet ja rikosoikeudellinen laillisuusperiaate huomioon ottavalla tavalla.

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota kouluttautumiskriminalisoinnin poikkeukselliseen luonteeseen. Valiokunta on kuitenkin katsonut, että kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten on valiokunnan mukaan itsenäinen rikos eikä pääteon rangaistavuutta tässä yhteydessä voi asettaa rangaistavuuden edellytykseksi, koska kysymys ei ole rikokseen osallisuudesta vaan oman rikollisen toiminnan eli terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen rangaistavaksi säädettävästä esivaiheesta (PeVL 26/2014 vp, vrt. PeVL 48/2002 vp, s. 3).

Rahoittaminen

Direktiiviehdotuksen 11 ja 15 artiklassa viitataan ehdotuksen 10 artiklaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että terrorismin rahoittamisena olisi rangaistavaa myös edellä mainitun rikoslain 34 a luvun 5 b §:ssä tarkoitettun matkustamisrikoksen edistämisen rahoittaminen ja että matkustamisrikoksen edistämiseltä ei saisi edellyttää yhteyttä terrorismirikosdirektiivissä määriteltyyn terrorismirikokseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä mainitut valmisteluluonteisiin tekoihin liittyvät valtiosääntöiset näkökohdat huomioiden rangaistava sääntely ulotettaisiin huomattavan etäälle varsinaisesta terrorismirikoksesta ilman, että minkäänlaista vaaraa terrorismirikoksen toteutumisesta olisi käsillä. Valiokunta yhtyy valtioneuvostoon kantaan, mutta pitää perusteltuna, että valtioneuvosto pyrkii edelleen vaikuttamaan direktiiviehdotuksen sisältöön tältä osin.

Valiokunnan lausunto PeVL 56/2016 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan kiinnittäen huomiota edellä esitettyihin valtiösääntöoikeudellisiin seikkoihin.

Helsingissä 24.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Ville Niinistö vihr
jäsen Ulla Parviainen kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Mats Löfström r

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen