

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 41/2001 vp**

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi (terrorismin torjuminen)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 12 päivänä lokakuuta 2001 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän Euroopan yhteisöjen komission ehdotuksesta neuvoston puitepäätökseksi terrorismin torjumisesta (U 64/2001 vp) perustuslakivaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jukka Lindstedt, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Raimo Lahti
- professori Ari-Matti Nuutila
- professori Veli-Pekka Viljanen.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 24.9.2001 tehnyt Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 29 artiklan, 31 artiklan e kohdan ja 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan nojalla ehdotuksen puitepäätökseksi terrorismin torjumisesta. Puitepäätöksellä on tarkoitus lähentää jäsenvaltioiden lainsäädäntöä terroritekoja koskevien rikosoikeudellisten tunnusmerkistöjen ja rangaistusten osalta.

Komission ehdotusta on käsitelty Artikla 36 -komiteassa, jonka työn pohjalta puheenjohtajavaltio on 10.10.2001 tehnyt ehdotuksen puitepäätöksen uudeksi tekstiksi. Puheenjohtajavaltio on 26.10.2001 tehnyt asiasta tarkistetun ehdotuksen.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvoston kanta on muodostettu EU-asioiden ministerivaliokunnan 12.10.2001 pide-

tyn kokouksen jälkeen. Tästä valiokunnalle on toimitettu oikeusministeriön muistio 12.10.2001 EU/280901/0769.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että Euroopan unioni tehostaa toimiaan terrorismin torjumiseksi. Rangaistusasteikoista neuvoteltaessa on valtioneuvoston mielestä suhtauduttava kuitenkin varauksellisesti sellaisiin enimmäisrangaistuksiin, jotka selvästi poikkeavat rikoslaisissa noudatetusta rangaistustasosta. Rangaistusten ulottaminen terroristiryhmän johtamiseen taikka sen tukemiseen tai kannattamiseen tai toimintaan osallistumiseen saattaa valtioneuvoston käsityksen mukaan olla ongelmallista laillisuusperiaatteen edellyttämän rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyyden kannalta. Terroristiryhmään liittyvät kriminalisointivelvoitteet sivuavat mahdollisesti myös muita perusoikeuksia. Lisäksi velvoite säätää rangaistavaksi tietyssä tarkoituksessa tapahtuva julkisten

paikkojen haltuunotto saattaa sivuta kokoontumisvapautta. Puitepääätös merkitsisi poikkeusta siitä Suomen rikosoikeudellisessa järjestelmässä omaksutusta periaatteesta, jonka mukaan rangaistusta lieventävänä perusteena on pidetty rikoksentekijän omien rikosten selvittämisen

edistämistä, mutta ei toisten henkilöiden tekemien rikosten selvittämisessä avustamista.

Valtioneuvoston käsityksen mukaan puitepääätösehdotuksesta tulisi hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Puitepääätöksen tavoitteena on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 34 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukaisesti lähentää jäsenvaltioiden terrorismilainsäädäntöä. Ehdotus sisältää vähimmäisvaatimuksiksi tarkoitettuja säännöksiä terroritekojen rikostunnusmerkistöistä ja terroritekojen rikosoikeudellisista seuraamuksista. Ehdotuksen pääasiallisena tarkoituksena on varmistaa, että terroriteoista rangaistaan tehokkailta, oikeasuhtaisilla ja varoittavilla seuraamuksilla.

Terrorismi todetaan ehdotuksen johdannossa yhdeksi ihmisarvon, vapauden, demokratian ja ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen ja oikeusvaltion periaatteiden vakavimmista loukkauksista. Euroopan unioni rakentuu näille periaatteille, jotka lisäksi ovat yhteisiä kaikille jäsenvaltioille. Terrorismin vastainen toiminta on perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitettua kansainvälistä yhteistyötä rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Puitepääätösehdotuksen pääasialliset tavoitteet ovat valiokunnan mielestä hyväksyttäviä.

Ehdotusta on arvioitava lähemmin rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvien vaatimusten kannalta. Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 8 §:ssä. Sen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Tämä sääntely vastaa pitkälti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan

1 kappaletta. Rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklassa.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä. Sen mukaan kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. esim. PeVL 29/2001 vp, s. 3/II). Rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä on otettava huomioon myös suhteellisuusvaatimus perusoikeusrajoitusten yleisenä edellytyksenä. Rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moittittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (ks. myös PeVL 23/1997 vp). Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artikla koskee laillisuusperiaatetta ja rikoksesta määrättävien rangaistusten oikeasuhtaisuuden periaatetta. Artiklan 3 kappaleessa todetaan nimenomaisesti, että rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen.

Terroriteot

Ehdotuksen 1 artiklan 1 kappale sisältää yksityiskohtaisen luettelon eräistä kansallisessa lainsäädännössä rikoksiksi määritellyistä teoista sekä säännöksen edellytyksistä, joiden vallitessa luettelossa mainitun rikoksen tekeminen on katsottava terroriteoksi. Rikoksentekijän tarkoitus on määritelmän kannalta olennainen seikka. Ehdotuksen mukaan rikos on katsottava terroriteoksi silloin, kun rikoksentekijän tarkoitus on erityisesti väestöä pelottelemalla vakavasti horjuttaa jonkin maan tai kansainvälisen julkisoikeuden piiriin kuuluvan järjestön poliitti-

sia, taloudellisia tai yhteiskunnallisia rakenteita taikka tuhota ne.

Päätösehdotuksen kannalta ratkaisevan tärkeää terroriteon määritelmää on asian jatkovalmistelussa valiokunnan mielestä tarpeen vielä täsmentää. Tiettyä väljyyttä sisältyy esimerkiksi rikoksentehtäjän tuhoamis- ja horjuttamistarkoituksen kohteista käytettyihin käsitteisiin (esim. "yhteiskunnalliset rakenteet"). Horjuttamistarkoituksen sijasta tai sen rinnalla olisi aiheellista mainita esimerkiksi joissakin kansainvälisissä asiakirjoissa (kansainvälinen terrorismin rahoituksen vastainen yleissopimus ja kansainvälinen yleissopimus panttivankien ottamista vastaan) käytetty julkisen vallan toimieliimiin tai yksityisiin tahoihin kohdistuva pakottamistarkoitus. Rikoksen tekotapaan viittaava muotoilu "erityisesti väestöä pelottelemalla" ei ole onnistunut. Sen sijaan terroriteolle voi valiokunnan mielestä olla ominaista sen tekeminen väestön tai rikoksen välittömiä kohteita laajemman ihmisryhmän pelottelemiseksi. Jatkovalmistelussa olisi sääntelyn selkeyden vuoksi syytä harkita myös rikoksen kansainvälisen luonteen lisäämistä teon terroristisuuden edellytykseksi. Tämä voi olla tarpeen terroritekojen erottamiseksi esimerkiksi kansallisten rikollisjärjestöjen harjoittamasta terrorismiin verrattuna tavanomaisemmasta rikollisesta toiminnasta. Valmistelussa tulee kiinnittää huomiota myös Euroopan neuvoston ja Yhdistyneiden kansakuntien asiakirjoissa käytettyihin terroritekojen ja terrorismin määritelmiin.

Terroristiryhmään liittyvät terrorisimirikokset

Ehdotuksen 2 artiklan 1 kappaleen mukaan terroristiryhmällä tarkoitetaan rakenteeltaan jäsentynyttä useamman kuin kahden henkilön vakiintunutta yhteenliittymää, joka toimii yhdessä terrorisimirikosten tekemiseksi. Artiklan 2 kappale sisältää ehdotuksen jäsenvaltioihin kohdistuvasta veloitteesta kriminalisoida terroristiryhmän johtaminen, ryhmän toimintaan osallistuminen, ryhmän tukeminen ja terroristiryhmän puitteissa tehtyjen rikosten tuottaman hyödyn pesu. Myös näiden säännösten vuoksi on oleellista, että ter-

roriteot kyetään määrittelemään puitepäätöksessä täsmällisesti ja tarkkarajaisesti.

Jatkovalmistelussa on kiinnitettävä vielä huomiota ehdotettuun veloitteeseen kriminalisoida terroristiryhmän johtaminen itsenäisenä rikoksena samoin kuin ryhmän toimintaan osallistuminen päätösehdotuksen 3 artiklassa tarkoitettuja yllytystä ja avunantoa laajempaan, uuden tyyppisenä rikokseen osallisuuden tapana. Valiokunta painottaa sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen korostuvan tavanomaista enemmän, jos osallisuutta rikokseen on tarkoitus ehdotetulla tavalla säännellä rikosoikeudessa vakiintuneista osallisuusopillisista käsityksistä poikkeavasti (PeVL 10/2000 vp, s. 2). Sen vuoksi on tärkeää, että rangaistava osallisuus edellyttää henkilön aktiivista osallistumista ryhmän terroristiseksi katsottavaan toimintaan.

Puitepäätöksen täsmällisyyden kannalta on tärkeää, että puheenjohtajavaltion ehdotuksissa ei ole komission alkuperäiseen ehdotukseen sisällytystä veloitetta terroristiryhmän kannattamisen kriminalisoimisesta ja että puheenjohtajavaltio on ehdottanut terroristiryhmän tukemista koskevaa säännöstä täsmennettäväksi kuvauksilla rangaistavan tukemisen eri tavoista.

Seuraamukset

Ehdotuksen 4 artikla sisältää säännöksiä terroritekojen seuraamuksista. Artiklan 1 kappaleen mukaan jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että terroriteoista voidaan langettaa tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia rangaistusseuraamuksia, joista voi seurata rikoksentehtäjän luovuttaminen. Valiokunnalla ei ole tätä vastaan huomauttamista. Ongelmallinen ei ole myöskään artiklan 2 kappaleen säännös, jonka mukaan terroriteosta tulee voida langettaa ankarampi vapausrangaistus kuin sellaisesta ehdotuksen 1 artiklan luettelossa mainitusta rikoksesta, johon ei liity terroriteolle ominaista erityistä tarkoitusta. Säännös ei edellytä, että terroriteosta tulisi voida määrätä kansallisen lainsäädännön mukaista enimmäisrangaistusta ankarampi rangaistus.

Suhteellisuusperiaatteen kannalta valiokunta kiinnittää vakavaa huomiota ehdotuksen 4 artik-

lan 3 kappaleeseen, joka sisältää vähimmäisvaatimuksiksi tarkoitettuja säännöksiä vapausrangaistuksen pituudesta. Suomen rikosoikeudellisessa seuraamusjärjestelmässä ei esimerkiksi ole ehdotuksessa mainittua 20 vuoden vapausrangaistusta. Moitittavuudeltaan eri tyyppisiä rikoksia koskevista asteikkosäännöksistä aiheutuu valiokunnan mielestä yleisemminkin vaara, että rangaistusasteikkoja ei ole mahdollista hyväksyttävästi sovittaa kansalliseen rangaistusjärjestelmään suhteellisuusperiaatetta rikkomatta.

Rangaistustason vahvistamista puitepäätöksellä tulee valiokunnan mielestä välttää. Jäsenvaltion on voitava suhteuttaa terroriteoista määrättävät rangaistukset siellä muutoin käytettävään rangaistustasoon. Sen vuoksi rangaistustason täsmentäminen tulee valiokunnan mielestä jättää jäsenvaltion omien lainsäädäntöratkaisujen varaan. Estettä ei ole sille, että rikoksen

luonne terroritekona edellytetään otettavaksi huomioon jäsenvaltiossa käytettäviä rangaistusasteikkoja olennaisestikin korottavana tekijänä.

Perusoikeusjärjestelmästä johtuu, että Suomessa ei voida varauksitta ottaa liitännäisrangaistuksena käyttöön komission ehdotuksen 5 artiklan 3 kappaleessa mainittua kansalaisoikeuksien tai poliittisten oikeuksien rajoittamista. Siksi on tärkeää, että puheenjohtajavaltion ehdotus ei sisällä vastaavaa säännöstä.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan terroritekojen määritelmää, kriminalisointivelvoitteita ja rangaistusasteikkoja koskevin täsmennyksin.

Helsingissä 7 päivänä marraskuuta 2001

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Paula Kokkonen /kok
jäs. Tuija Brax /vihr
Esko Helle /vas
Jouko Jääskeläinen /kd
Saara Karhu /sd
Jouni Lehtimäki /kok
Pekka Nousiainen /kesk

Heli Paasio /sd
Osmo Puhakka /kesk
Pekka Ravi /kok
Markku Rossi /kesk
Ilkka Taipale /sd
vjäs. Pertti Mäki-Hakola /kok
Arto Seppälä /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Sami Manninen.