

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- poliisiylitarkastaja Sami Ryhänen, sisäministeriö

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on antanut asiassa aiemmin lausunnon HaVL 3/2016 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Jatkokirjelmässä 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. Jatkokirjelmässä selostetaan direktiivin käsittelytilannetta puheenjohtajan asiakirjojen 13686/16, 14238/16 ja WK 583/2016 pohjalta.

Direktiiviehdotus sisältää puitepäättöksen 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 matkustamisrikoksen rahoittaminen. Lisäksi direktiivissä säädettäisiin terrorismin uhrien auttamisesta ja tukemisesta.

Valiokunnan lausunto HaVL 43/2016 vp

Jatkokirjelmän mukaan puheenjohtajavaltion tavoitteena on, että direktiivi asiallisesti hyväksytään 30.11.2016 pidettävässä pysyvien edustajien komitean (Coreper II) kokouksessa. Jatkokirjelmässä keskitytään muutoksiin verrattuna Suomen jo hyväksymään yleisnäkemykseen ja siihen, miten Suomelle aikaisemmissa käsittelyvaiheissa tärkeiksi muodostuneet asiat ovat kehittyneet.

Erityisesti Euroopan parlamentin kantojen ja sen kanssa käytyjen neuvottelujen takia puheenjohtajan asiakirja 13686/16 poikkeaa eräiltä osin maaliskuussa 2016 hyväksytystä neuvoston yleisnäkemyksestä. Lisäksi direktiiviehdotus on eräiden yleisnäkemyksessä esiin nousseiden Suomen kannalta merkityksellisten kysymysten suhteen selkiintynyt.

Valtioneuvoston kanta

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

Keskeisiä kysymyksiä koskevat perustelut Suomen kannalle:

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 terroristissa 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 ottavalla 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 löytää 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)

Valiokunnan lausunto HaVL 43/2016 vp

vuonna 2015 tehty lisäpöytäkirja edellyttävät, että rangaistavaksi tulee säätää terroristisessa tarkoituksessa tapahtuva matkustaminen, joka suuntautuu muuhun kuin matkustajan kansalaisuustai 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 kohdan alakohdista ilmenevä ratkaisumalli, joka mahdollistaa valinnan matkustamisrikoksen ja valmisteluluonteisen rikoksen välillä, mahdollistaa sen, että täytöntöönpanovaiheessa 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 palaajiin 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

Valiokunnan lausunto HaVL 43/2016 vp

viittauksia ei ole saatu pois eikä ole käytännössä mahdollista enää saada pois. Suomi joutuu siten viime kädessä hyväksymään ehdotuksen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Direktiivin tarkoitus

Ehdotetulla direktiivillä korvataan vuonna 2002 tehty neuvoston puitepäätos terrorismin torjumisesta (2002/475/YOS, muutettu puitepääöksellä 2008/919/YOS). Direktiiviin siirretään puitepääöksessä oleva terrorismirikoksia koskeva sääntely. Lisäksi jäsenvaltiot veloitetaan kriminalisoimaan puitepääötkseen verrattuna uusia tekoja, joita ovat terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottaminen, matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten mukaan lukien sellaisen matkustamisen järjestäminen ja muu edistäminen sekä terrorismin rahoittaminen mukaan lukien matkustamisrikoksen rahoittaminen. Lisäksi direktiiviehdotukseen sisältyy säännöksiä terrorismin uhrien auttamisesta ja tukemisesta.

Terrorismin torjunta on yksi EU:n sisäisen turvallisuuden agendan painopistealue, ja puitepääötksen päivittäminen on yksi siihen sisältyvä toimenpide. Muita terrorismin torjuntaan liittyviä kansainvälisiä instrumentteja ovat YK:n jäsenvaltioita velvoittava päätöslauselma 2178 (2014) (jäljempänä päätöslauselma) ja Euroopan neuvoston yleissopimuksen (CETS 196) lisäpöytäkirja (jäljempänä lisäpöytäkirja). Lisäksi on OECD:n yhteydessä toimivan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän (FATF) suositus (nro 5). Joulukuun alusta 2016 tulee voimaan rikoslain 34 a luvun muutos (919/2016), jolla toteutetaan päätöslauselmassa asetetut kriminalisointivelvoitteet. Samalla tulevat toteutetuiksi myös lisäpöytäkirjasta aiheutuvat kriminalisointivelvoitteet.

Valiokunta pitää direktiivin tavoitteita terrorismin torjunnan tehostamisesta tärkeinä. Terrorismin torjunta on pitkälti jäsenvaltioiden kansallisessa toimivallassa, mutta EU:lla on 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.

Valiokunta toteaa yhtenä rajat ylittävää yhteistyötä tehostavana yksityiskohtana, että yleisnäkemykseen verrattuna uutena asiana direktiiviehdotuksen 21 d artiklassa ehdotetaan muutettavaksi ja täydennettäväksi neuvoston päätöstä 2005/671/JHA siltä osin kuin kysymys on jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta koskien terrorismirikosten estämistä, paljastamista, tutkimista ja syytevaihetta. Muutosten sanamuodon ja niihin liittyvien johdantokappaleiden perusteella tietojenvaihdossa on kysymys kansallisen lain rajoissa tapahtuvasta, jo olemassa olevan Euroopan unionin oikeudellisen viitekehyksen käytännön toiminnan vahvistamisesta.

Valiokunnan lausunto HaVL 43/2016 vp

Ihmisoikeuksien ja oikeudellisten perusperiaatteiden huomioon ottaminen

Valiokunta viittaa direktiiviehdotuksesta aiemmin antamaansa lausuntoon HaVL 3/2016 vp ja pitää tärkeänä, että rikostorjunnallisten näkökohtien vastapainoksi korostetaan ihmisoikeuksien ja oikeudellisten perusperiaatteiden merkitystä puututtaessa terrorismiin rikosoikeuden keinoin. Ihmisoikeuksien ja oikeudellisten perusperiaatteiden huomioon ottaminen on nostettu puheenjohtajan asiakirjassa 13686/16 artiklatasolle (artikla 21 b). Lisäksi velvoitetta täsmennetään artiklan johdantokappaleissa.

Matkustamisrikos

Valiokunta on lausunnossaan HaVL 3/2016 vp sekä edellä mainittua rikoslain muutosta koskevassa lausunnossaan HaVL 32/2016 vp — HE 93/2016 vp tarkastellut matkustamisrikoksen kriminalisointiin liittyviä kysymyksiä. Direktiivin tavoitteena on vaikuttaa ns. vierastaistelijailmiöön, jossa eri puolilta maailmaa matkustetaan konfliktialueille osallistumaan terroristiseen toimintaan. Ilmiö on erityisesti Syyrian tilanteen kehittymisen myötä merkittävästi lisääntynyt. Palatessaan konfliktialueelta lähtömaihinsa vierastaistelijat saattavat muodostaa terroristisen uhan, koska he ovat usein terroristisen tietotaidon lisäksi omaksuneet väkivaltaisen ideologian. Opittuja asioita hyödyntäen he saattavat myös radikalisoida ja rekrytoida muita henkilöitä mukaan terroristiseen toimintaan. Myös Suomesta on matkustettu terroristista toimintaa tukeviin tai sen salviin valtioihin ja konfliktialueille tarkoituksena osallistua eri tavoin terroristiseen toimintaan. Poliisitoiminnan käytännön näkökulmasta keskeistä sekä lähtö- että paluutilanteissa on vierastaistelijoiden tunnistaminen.

Matkustamisrikosta koskeva 9 artikla on muuttunut yleisnäkemykseen verrattuna siten, että kriminalisoinnin tulee kattaa myös jäsenvaltioihin kohdistuva matkustaminen. Yleisnäkemyksen mukainen matkustaminen olisi koskenut vain matkustamista EU:n ulkopuolelle. Valiokunta on katsonut yleisnäkemyksen mukaisen kriminalisoinnin olleen siinä vaiheessa hyväksyttävissä saavutettuna kompromissina, vaikka se ei parhaalla mahdollisella tavalla edistä viranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä terrorismirikosten selvittämisessä (HaVL 3/2016 vp).

Puheenjohtajan asiakirjassa WK 583/2016 ehdotetaan kriminalisointia, joka on myös joulukuun alusta 2016 voimaan tulevaa rikoslain 34 a luvun 5 b §:ää laajempi. Artikla 9 edellyttäisi sitä, että rikosoikeudellisesti olisi vastattava myös sellaisten henkilöiden muodostamaan uhkaan, jotka palaavat Suomeen (Suomen kansalaiset ja Suomessa asuvat) tai muuten matkustavat Suomeen. Rikoslain 34 a luvun 5 b §:ssä säännöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät kansalaisuus- tai asuinvaltioonsa matkustavat henkilöt.

Puheenjohtaja ehdottaa direktiiviin otettavaksi kaksi vaihtoehtoista tapaa toteuttaa palaajia koskeva kriminalisointi. Toinen lähtee siitä, että jäsenvaltion on säädettävä rangaistavaksi matkustaminen sen alueelle tarkoituksessa tehdä terrorismirikos tai edistää sen tekemistä (alakohta a). Toisen vaihtoehdon mukaan velvoite voitaisiin toteuttaa säätämällä rangaistavaksi alueelle tulevan henkilön valmistelevat, terrorismirikoksen tekemistä tai sen edistämistä koskevat teot (alakohta b).

Valiokunnan lausunto HaVL 43/2016 vp

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että matkustamisrikokselle on aiheellista löytää sisältö, joka on toisaalta tarkoituksenmukainen sekä toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien ja kansainvälisten kriminalisointivelvoitteiden vaatimukset täyttävä. Valiokunta yhtyy käsitykseen siitä, että jäsenvaltion kannalta merkittävän uhkan muodostavat tilanteet, joissa henkilö matkustaa sen alueelle tehdäkseen terrorismirikoksen. Koska jäsenvaltion kannalta uhka on näissä tilanteissa korostuneempi kuin jäsenvaltiosta ulkomaille matkustamisen kohdalla, voidaan pitää perusteltuina ja johdonmukaisena, että myös tähän uhkaan pyritään vastaamaan rikosoikeuden keinoin.

Puheenjohtajan asiakirjan (14238/16) mukaan 9 artikla sisältää terrorismirikoksia koskevaan 3 artiklaan kohdistuvan viittauksen lisäksi myös jatkokirjelmässä ennakoitua viittaukset 4, 7 ja 8 artiklaan, jotka koskevat terroristiryhmään liittyviä rikoksia sekä koulutuksen antamista ja ottamista terrorismia varten. Tässäkin muodossa direktiivissä säädetty matkustamisen tarkoitus olisi suppeampi kuin rikoslain 34 a luvun 5 b §:ssä, joka kattaa kaikki rikoslain 34 a luvussa säädetty rikokset. Tämä seikka on tärkeä huomioida direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa, mikäli valittaisiin alakohta a:n mukainen vaihtoehto.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan direktiivineuvotteluissa on ilmennyt, että alakohta b antaisi tekotapansa yleisluonteisen kuvauksen vuoksi melko paljon joustonvaraa direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa. Alustavan arvion mukaan tämä velvoite tulisi ainakin pitkälti kateutuksi jo sillä, että rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä säädetään rangaistavaksi terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu. Tästäkin vaihtoehdosta saattaa aiheutua lainmuutostarpeita.

Tässä yhteydessä valiokunta toteaa selvytyden vuoksi, että vaikka joulukuun alusta 2016 voimaan tuleva rikoslain muutos ei sisällä palaajia koskevaa kriminalisointia, Suomeen terrorismirikosta tekemään tulevan henkilön toimintaan voidaan laajalti puuttua jo voimassa olevan rikoslainsäädännön ja poliisin toimivaltuuksia koskevan sääntelyn nojalla, pakkokeinolain (806/2011) 10 luku mukaan lukien. Rikoslaisissa on kriminalisoitu esimerkiksi terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu ja kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Muidenkin vakavien rikosten valmistelu on laajalti säädetty rangaistavaksi. Poliisilla on lisäksi poliisilain (872/2011) 5 luvun nojalla terrorismirikoksia ja muita vakavia rikoksia koskien laajat toimivaltuudet toimia rikoksen estämiseksi jo ennen kuin mitään rikosta on tehty.

Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten

Direktiivissä säädettäisiin myös velvoite kriminalisoida kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten (artikla 8). Puheenjohtajan asiakirjan 13686/16 mukaan kouluttautuminen terrorismia varten ei 8 artiklan mukaan edellyttäisi sitä, että koulutusta otetaan toiselta henkilöltä. Säännös kattaisi siten myös itseopiskelun. Säännöksen tarkoituksena on vastata ns. yksinäisten susien aiheuttamaan uhkaan.

Voimassa olevassa rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä (1068/2014) säädetään rangaistavaksi kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Rangaistavaa on kouluttautua räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden näihin merkitykseltään rinnastuvien erityisten menetelmien tai tekniikoiden käytössä terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä varten. Koulutuksen kohteena olevien asioiden osalta pykälä vastaa puheenjohtajan asiakirjan 8 artiklassa mainittuja

Valiokunnan lausunto HaVL 43/2016 vp

asioita. Rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä oleva viittaus koulutuksen antamista koskevaan 4 a §:ään tarkoittaa kuitenkin sitä, että henkilö koulutetaan koulutuksen antajan ohjauksessa. Pelkkä itseopiskelu ei ole säännöksen perusteella rangaistavaa.

Valiokunta on tarkastellut kouluttautumiseen ja itseopiskeluun liittyviä näkökohtia lausunnossaan HaVL 16/2014 vp — HE 18/2014 vp. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että itseopiskelussa kysymys ei ole pelkästään tiedon vastaanottamisen oikeuteen liittyvästä herkästä ihmisoikeusasiasta, vaan haasteita sisältyy myös siihen, miten näitä tapauksia paljastetaan, kuinka todisteita hankitaan ja kuinka tekijän tarkoitus todistetaan. Näytönhankintakysymysten voidaan olettaa korostuvan esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa terroristisessa koulutuksessa hyödynnettävä materiaali on julkisesti saatavilla. Toisaalta on otettava huomioon se, että niin ohjastusti tapahtuva kouluttautuminen kuin itseopiskelukin voivat samalla tavoin edistää hyvin vakavan rikoksen eli terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston jatkokirjelmässä esitettyyn toimintalinjaan. Direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa on niin tältä osin kuin muutoinkin kiinnitettävä huomiota rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen.

Viittaukset 10 artiklaan

Terrorismin rahoittamista koskevaan 11 artiklaan ja suhdetta terrorismirikoksiin koskevaan 15 artiklaan sisältyy yleisnäkemyksen tapaan viittaus matkustamisrikoksen edistämistä koskevaan 10 artiklaan. Viittaukset tarkoittavat sitä, että matkustamisrikoksen edistämisen tulee olla rangaistavaa ja että matkustamisrikoksen edistämiseltä ei saa edellyttää yhteyttä tiettyyn matkustamisrikokseen. Viittaus 10 artiklaan ulottaa rikosoikeudellisen vastuun pitkälle, mihin Suomi on myös yleisnäkemyksen saavuttamisen jälkeen kiinnittänyt huomiota. Neuvotteluissa vain muutamien jäsenvaltioiden ovat jakaneet Suomen huolen, minkä vuoksi viittauksia ei ole saatu pois eikä ole käytännössä mahdollista enää saada pois. Jatkokirjelmän mukaan Suomi joutuu siten viime kädessä hyväksymään ehdotuksen. Oikeusministeriön arvion mukaan puheenjohtajan asiakirjan 21 b artikla johdantokappaleineen mahdollistaa vielä direktiivin täytäntöönpanovaiheessa kuitenkin sen, että viittausten oletettavasti edellyttämät lainsäädäntömuutokset saadaan toteutettua Suomen rikosoikeudelliseen järjestelmään soveltuvalla tavalla.

Salaiset pakko- ja tiedonhankintakeinot

Poliisitoiminnan kannalta tarkoituksenmukaisinta on pyrkiä ennalta estämään terrorismirikoksia. Valiokunta viittaa lausuntoonsa HaVL 3/2016 vp ja pitää tärkeänä, että uudet kriminalisoinnit otetaan huomioon myös niin, että salaiset pakko- ja tiedonhankintakeinot ovat käytettävissä uusien terrorismirikosten estämisessä, paljastamisessa ja selvittämisessä. Valiokunta toteaa myönteisenä sen, että direktiiviin ollaan ottamassa 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. Poliisin operatiivisen toiminnan kannalta on olennaista, että poliisilla on tarkoituksenmukaiset toimivaltuudet tiedonhankintaan ja riittävät henkilövoimavarat soveltaa toimivaltuuksia.

Valiokunnan lausunto HaVL 43/2016 vp

Terrorismin uhrien auttaminen ja tukeminen

Jatkokirjelmän mukaan Euroopan parlamentin esittämien kantojen vuoksi terrorismin uhrien auttamista ja tukemista koskevia 22 artiklan säännöksiä on muutettu 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) ja jo olemassa olevia rakenteita voidaan hyödyntää uhrien auttamisessa ja tukemissa ottaen huomioon kansallisen lainsäädännön määräykset. Valiokunta on korostanut näiden seikkojen tärkeyttä lausunnossaan HaVL 3/2016 vp. Valiokunta tähdentää, että direktiivissä asetettavien velvoitteiden aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia tulee arvioida tarkemmin vielä täytäntöönpanon yhteydessä.

Yhteenveto

Yhteenvetona hallintovaliokunta katsoo, että puheenjohtajan ehdotus on hyväksyttävissä neuvotelujen perusteella saavutettavissa olevana kompromissina. Toimialansa huomioon ottaen valiokunta ei ota kantaa valtioneuvoston kannassa viitattuun perustuslain 9 §:n 3 momentin tulkintaan.

Neuvoston, parlamentin ja komission julistus

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan direktiivin hyväksymisen yhteydessä on tarkoitus samalla hyväksyä Euroopan unionin neuvoston, Euroopan parlamentin ja Euroopan komission yhteinen julistus, jossa korostetaan terrorismiin johtavan radikalisoitumisen vastaisia ennalta estäviä toimia ja tehokasta terrorismirikoksia koskevaa jäsenvaltioiden viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Julistuksen mukaan komissio tukee jäsenvaltioiden pyrkimyksiä erityisesti tarjoamalla taloudellista tukea radikalisoitumisen vastaisiin projekteihin. Tietojenvaihdon osalta kysymys on olemassa olevien unionin instrumenttien täysimittaisesta käyttämisestä ja unionin lainsäädännön tehokkaasta täytäntöönpanosta, mikä vastaa direktiiviin tästä aiheesta otettavia määräyksiä ja niiden tulkintaa ohjaavia johdantokappaleita.

Valiokunta pitää julistuksessa esiin nostettuja seikkoja erittäin tärkeinä ja tukee julistuksen hyväksymistä.

Tässä yhteydessä valiokunta viittaa myös ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta antamaansa lausuntoon HaVL 40/2016 vp, jossa se on todennut Eurooppaa kohdanneeseen hallitsemattomaan muuttoliikekriisiin liittyvän vastaanottajamaiden sisäisen turvallisuuden kannalta merkityksellisiä radikalisoitumisesta johtuvia riskejä esimerkiksi terrorismin, ulkomaalaisvastaisten ääriliikkeiden sekä rikollisuuden kautta. Valiokunta on muistuttanut myös siitä, että Suomeen on saapunut vuonna 2015 noin 32 500 turvapaikanhakijaa, joista pääosan ei odoteta saavan kansainvälistä suojelua. Osaa heistä ei saada vapaaehtoisesti tai pakolla palautettua. Tilanne on vastaavanlainen muuallakin unionin alueella. Osa näistä henkilöistä saattaa muodostaa yhteiskunnassa turvallisuusriskin ja saattaa osallistua järjestäytyneeseen rikolliseen toimintaan, jos he ilman lailista oleskeluoikeutta jäävät ikään kuin yhteiskunnan ulkopuolelle.

Valiokunnan lausunto HaVL 43/2016 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan Yhteen veto-jaksossa esitetyllä huomiolla.

Helsingissä 25.11.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Reijo Hongisto ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne