

U 36/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen terrorismirikosten määritelmän muuttamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio terrorismirikosten ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen terrorismirikosten määritelmän muuttamisesta.

Helsingissä 5.9.2024

Oikeusministeri Leena Meri

Lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala

**TERRORISMIN ENNALTAEHKÄISYÄ KOSKEVAN EUROOPAN NEUVOSTON
YLEISSOPIMUKSEN TERRORISMIRIKOSTEN MÄÄRITELMÄN MUUTTAMINEN****1 Tausta**

Terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (SopS 48–49/2008; jäljempänä ”yleissopimus”) 1 artiklassa määritellään ”terrorismirikos” viittaamalla sopimuksen liitteessä lueteltujen sopimusten soveltamisalaan kuuluviin ja niiden määritelmien mukaisiin rikoksiin. Liitteessä listataan 10 Yhdistyneiden kansakuntien terrorisminvastaista sopimusta. Yleissopimuksessa ei ole nimenomaista listaa teoista, joita pidetään terrorismirikoksina. Yleissopimuksen määritelmä ei myöskään sisällä terroristisen tarkoituksen määritelmää.

Yleissopimuksen 1 artiklan määritelmää sovelletaan myös sopimuksen lisäpöytäkirjaan (SopS 49–50/2023). Yleissopimus ja lisäpöytäkirja eivät velvoita sopimuspuolia säätämään rangaistavaksi yleissopimuksen 1 artiklan mukaisia terrorismirikoksia, vaan kriminalisointivelvoitteet koskevat terrorismirikosten tekemistä edistäviä tiettyjä rikoksia (terrorismirikosten tekemistä varten tehdyt julkinen yllytys, värväys, koulutuksen antaminen ja vastaanottaminen, osallistuminen yhteenliittymään tai ryhmään sekä matkustaminen ja sen rahoittaminen ja edistäminen).

Euroopan unioni ja 25 sen jäsenvaltiota ovat liittyneet yleissopimukseen. Terrorismin torjumisesta tehdyn Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2017/541 (jäljempänä ”direktiivi”) 3 artiklassa on Euroopan unionin jäsenvaltioita vähimmäistasolla sitova terrorismirikosten määritelmä. Artiklassa luetellaan tahalliset teot, jotka voivat aiheuttaa vakavaa haittaa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle ja jotka katsotaan terrorismirikoksiksi silloin, kun ne tehdään jossakin kyseisessä artiklassa todetussa terroristisessa tarkoituksessa.

Euroopan neuvostossa on vuodesta 2017 lähtien työskennelty yleissopimuksen terrorismirikosten määritelmän muuttamiseksi. Euroopan neuvoston ministerikomitean valtuuttamana Euroopan neuvoston terrorismintorjunnan johtokomitea (CDCT) päätti joulukuussa 2022 aloittaa viralliset neuvottelut määritelmän muuttamiseksi vastaamaan terrorismirikollisuuden kehityssuuntia. Neuvotteluja on käyty johtokomitean täysistunnoissa 23.–25.5.2023, 11.–13.12.2023 ja 13.–14.5.2024.

Euroopan unionin neuvosto valtuutti 15.5.2023 Euroopan komission osallistumaan yleissopimuksen terrorismirikosten määritelmän muuttamista koskeviin neuvotteluihin unionin puolesta siltä osin kuin on kyse unionin toimivaltaan kuuluvista asioista (katso E 1/2023 vp). Neuvoston päätöksen mukaan neuvottelut tulee käydä päätöksen liitteenä olevien neuvotteluohjeiden mukaisesti. Neuvotteluohjeiden keskeisen sisällön mukaan neuvotteluissa tulee pyrkiä siihen, että terrorismirikosten määritelmä on mahdollisimman pitkälle yhteensopiva unionin oikeuden ja unionin oikeudesta johtuvien jäsenvaltioiden velvoitteiden kanssa. Neuvoston päätöksen mukaisesti komissio on ennen neuvottelukierroksia konsultoinut rikosasiayhteistyön työryhmää (COPEN), jolle komissio on myös raportoinut neuvottelukierroksista niiden jälkeen.

Euroopan neuvoston ministerikomitea ei asettanut määritelmän muuttamisneuvotteluille mitään aikarajaa. Neuvottelut ovat edenneet nopeasti. Euroopan neuvoston terrorismintorjunnan johtokomitea saavutti joulukuussa 2023 periaatteellisen yhteisymmärryksen määritelmän sisällöstä, jonka pohjalta komitean sihteeristö valmisti luonnoksen yleissopimuksen muutospöytäkirjaksi. Luonnos hyväksyttiin periaatteessa toukokuussa 2024 pidetyssä komitean täysistunnossa. Luonnos perustuu ”terrorismirikoksen” määritelmän täydentämisen osalta komission ensimmäisellä neuvottelukierroksella tekemään ehdotukseen, jota on vähäisesti muutettu neuvottelujen edetessä. Johtokomitean seuraavassa kokouksessa 13.–14.11.2024 on tarkoitus käsitellä luonnosta muutospöytäkirjan selitysmuistioksi. Hyväksymisen jälkeen muutospöytäkirja toimitetaan johtokomiteasta Euroopan neuvoston ministerikomitealle muodollista hyväksymistä varten. Johtokomitean sihteeristön arvion mukaan ministerikomitean hyväksyntä muutospöytäkirjalle voidaan saada aikaisintaan vuoden 2025 alkupuolella.

Muutospöytäkirjan voivat ratifioida kaikki yleissopimuksen sopimuspuolet. Yleissopimuksen on ratifioinut 41 Euroopan neuvoston jäsenmaata, Euroopan unioni ja yksi Euroopan neuvoston ulkopuolinen maa.

2 Muutospöytäkirjan luonnoksen pääasiallinen sisältö

Euroopan neuvoston terrorismintorjunnan johtokomitean periaatteellisesti hyväksymän muutospöytäkirjan luonnoksen mukaan uudistettu ”terrorismirikoksen” määritelmä olisi pöytäkirjan 1 artiklassa. Sen 1 kohdan mukaan määritelmän piiriin menisivät edelleen sopimuksen liitteessä lueteltujen sopimusten soveltamisalaan kuuluvat ja niiden määritelmien mukaiset rikokset. Tätä määritelmän osaa kuitenkin täydennettäisiin samassa kohdassa listauksella tahallisia teoista, jotka on määritelty rikoksiksi kansallisessa lainsäädännössä ja jotka luonteensa tai asiayhteytensä vuoksi voivat aiheuttaa vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle, kun ne tehdään jossakin saman artiklan 2 kohdassa luetelluista tarkoituksista. Artiklan 1 kohdan rikoslistausta olisi jonkin verran suppeampi kuin direktiivin 3 artiklan 1 kohdan listaus. Tämä liittyy erityisesti siihen, että määritelmän viittaus yleissopimuksen liitteen mukaisiin rikoksiin jo kattaa viimeksi mainitussa kohdassa todettuja tekoja. Uuden määritelmäosan päällekkäisyyttä nykyisen määritelmän kanssa tulee joka tapauksessa olemaan jonkin verran.

Muutospöytäkirjan luonnoksen 1 artiklan 2 kohdan mukaisia terroristisia tarkoituksia ovat (a) väestön vakava pelottelu, (b) hallituksen (viranomaisten) tai kansainvälisen järjestön pakottaminen aiheuttomasti johonkin tekoon tai pidättäytymään jostakin teosta ja (c) jonkin maan tai kansainvälisen järjestön poliittisen, perustuslaillisen, taloudellisen tai yhteiskunnallisen perusrakenteen horjuttaminen tai tuhoaminen. Terrorististen tarkoitusten määritelmä vastaisi terrorismirikosdirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa olevaa määritelmää.

Muutospöytäkirjan luonnoksen 2 artiklan mukaan yleissopimuksen sopimuspuolet voisivat allekirjoittaa pöytäkirjan ja liittyä siihen. Muutospöytäkirjan 3–6 artiklassa olisi muutospöytäkirjan voimaantuloon, yleissopimuksen 1 artiklaa koskeviin julistuksiin, varaumiin ja Euroopan neuvoston pääsihteerin ilmoituksiin liittyviä määräyksiä.

Muutospöytäkirja tulisi voimaan seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä sen jälkeen, kun on kulunut kolme kuukautta siitä päivästä, jona kaikki yleissopimuksen sopimuspuolet ovat ilmaisseet sitoutumisensa muutospöytäkirjan noudattamiseen. Jos muutospöytäkirja ei kuitenkaan ole tullut edellä mainitusti voimaan kolmen vuoden kuluessa siitä, kun se on avattu allekirjoitettavaksi, tulee se voimaan niiden valtioiden osalta, jotka ovat sitoutumisestaan ilmoittaneet, mikäli muutospöytäkirjan on ratifioinut kaksi kolmasosaa yleissopimuksen sopimuspuolista. Muutospöytäkirjan loppumääräykset mahdollistavat myös sen, että

yleissopimuksen sopimuspuolet voivat ilmoittaa soveltavansa muutospöytäkirjaa väliaikaisesti ennen sen varsinaista voimaantuloa. Muutospöytäkirjaa sovellettaisiin tällöin väliaikaisesti niiden yleissopimuksen sopimuspuolten välillä, jotka ovat edellä mainitun ilmoituksen tehneet.

3 Muutospöytäkirjaneuvotteluihin liittyvä oikeusperusta

Määritelmän muuttamisneuvotteluja koskevan Euroopan unionin neuvoston päätöksen mukaan neuvottelemisen unionin puolesta perustuu menettelyn osalta (prosessuaalinen oikeusperusta) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artiklan 3 ja 4 kohtaan. Niistä ensimmäisen mukaan komissio esittää neuvotteluja koskien suosituksia neuvostolle, joka tekee päätöksen, jolla annetaan lupa aloittaa neuvottelut ja jossa nimetään unionin neuvottelija tai neuvotteluryhmän johtaja. Jälkimmäisen kohdan mukaan neuvosto voi antaa neuvottelijalle ohjeita ja nimetä erityiskomitean, jota on kuultava neuvottelujen aikana.

Euroopan unionin neuvoston päätöksessä viitataan lisäksi aineellisen oikeusperustan osalta rikosoikeutta koskevaan SEUT 83 artiklan 1 kohtaan, jota on käytetty direktiivin säätämisen oikeusperustana. Kohdan mukaan direktiiveillä voidaan säätää rikosten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä erityisen vakavan rikollisuuden alalla, joka on rajat ylittävää joko rikosten luonteen tai vaikutusten johdosta tai sen vuoksi, että niiden torjuminen yhteisin perustein on erityisesti tarpeen. Kohdassa listattuna rikollisuuden alana on muiden ohessa terrorismi.

Valtioneuvosto katsoo esitetyt oikeusperustat asianmukaisiksi.

Muutospöytäkirjan allekirjoittamista Euroopan unionin puolesta koskevassa päätöksessä prosessuaalisena oikeusperustana tullaan käyttämään SEUT 218 artiklan 5 kohtaa ja päätöksessä sopimuksen tekemisestä unionin puolesta mainitun artiklan 6 kohtaa. Neuvosto tekee päätökset muutospöytäkirjan allekirjoittamisesta ja tekemisestä unionin puolesta määränemismistöllä SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti. Muutospöytäkirjan hyväksyminen unionin puolesta tulee edellyttämään Euroopan parlamentin hyväksyntää SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan mukaan.

4 Muutospöytäkirjan vaikutukset

Muutospöytäkirjan luonnoksen mukainen ”terrorismirikoksen” määritelmä ei direktiivin 3 artiklaan perustuessaan aiheuta erityisiä vaikutuksia Euroopan unionin sisällä. Määritelmän muuttamisen merkitys kuitenkin ulottuu unionin jäsenvaltioita laajemmalle vastatessaan yleissopimuksen kaikkien sopimuspuolten (43) piirissä viimeisen 20 vuoden aikana toimintatavoiltaan ja kohteiltaan muuttuneeseen terrorismirikollisuuteen. Yhteisellä ja laajaa sopimuspuolten joukkoa koskevalla ajanmukaisella ”terrorismirikoksen” määritelmällä edistetään terrorismirikoksiin syylistyneiden vastuuseen saattamista ja myös terrorismintorjunnan kansainvälistä yhteistyötä. Määritelmän muuttaminen Euroopan neuvoston tasolla on merkityksellistä, koska yleismaailmallisella tasolla terrorismille ei ole pystytty hyväksymään yhtä yhtenäistä kansainvälistä määritelmää.

Yleissopimuksen sääntely ja direktiivin sääntely ovat vähimmäissääntelyä, mikä tarkoittaa sitä, että yleissopimuksen sopimuspuolet ja Euroopan unionin jäsenvaltiot voivat kansallisissa sääntelyissään mennä yleissopimuksen ja direktiivin määritelmiä laajempiin määritelmiin.

5 Muutospöytäkirjan suhde Suomen lainsäädäntöön

Suomen lainsäädäntö suhteessa yleissopimukseen ja sen ”terrorismirikoksen” määritelmään on arvioitu sopimukseen liittymistä valmisteltaessa, jolloin on myös tehty liittymisen edellyttämät lainsäädäntömuutokset.

Terroristisessa tarkoituksessa tehdyistä rikoksista säädetään rikoslain (39/1889) 34 a luvun 1 §:ssä ja terroristisessa tarkoituksessa tehdystä radiologista asetta koskevasta rikoksesta mainitun luvun 1 a §:ssä. Terrorististen tarkoitusten määritelmä on rikoslain 34 a luvun 6 §:n 1 momentissa. Kyseisillä säännöksillä toteutetaan direktiivin 3 artiklan velvoitteet. Koska yleissopimuksen muutettu ”terrorismirikoksen” määritelmä perustuisi muutospöytäkirjan luonnoksen perusteella kyseiseen artiklaan, pöytäkirjan ei arvioida edellyttävän muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön.

Rikoslain 34 a luvun muutostarpeet ovat parhaillaan käsiteltävinä ja tarvittavat muutokset valmisteltavina oikeusministeriön asettamassa työryhmässä, jonka määräaika päättyy vuoden 2024 lopussa.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Kysymys on sellaisesta rikoslainsäädännöstä, joka Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

7 Määritelmän muuttamista koskevan asian käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Euroopan unionin neuvoston 15.5.2023 tekemän päätöksen mukaisesti neuvotteluja käydään konsultoiden rikosasiayhteistyön työryhmää (COPEN). Kyseinen työryhmä osoitettiin neuvoston päätöksessä SEUT 218 artiklan 4 kohdassa tarkoitetuksi erityiskomiteaksi. Euroopan komissio on raportoinut työryhmälle neuvottelujen etenemisestä ja välittänyt työryhmälle neuvotteluasiakirjat.

Suomi ja muut jäsenvaltiot ovat pitäneet perusteltuna, että komissio osallistuu neuvotteluihin unionin puolesta, mitä kautta voidaan edistää EU-lainsäädännön ja yleissopimuksen keskinäistä yhteensopivuutta. Jäsenvaltiot ovat neuvottelujen aikana kommentoineet komission ennen neuvottelukierroksia valmistelemia unionin yhteisiä kantoja. Komissiolle annettu neuvottelumandaatti neuvotteluohjeineen ja neuvoston työryhmässä sopimusneuvotteluja varten täsmennetyt kannat ovat vastanneet valtioneuvoston näkemyksiä.

Seuraavan kerran määritelmän muuttamisasiaa ja käynnissä olevia neuvotteluja käsiteltäneen rikosasiayhteistyön työryhmässä tämän vuoden lokakuun lopussa tai marraskuun alussa ennen Euroopan neuvoston terrorismintorjunnan johtokomitean seuraavaa täysistuntoa 13.–14.11.2024, jossa on tarkoitus käsitellä luonnosta muutospöytäkirjan selitysmuistioksi.

8 Määritelmän muuttamista koskeva kansallinen käsittely

U-kirjelmän luonnos on ollut EU-asioiden komitean oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU 7) kirjallisessa menettelyssä 16.–20.8.2024. Oikeusministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä ulkoministeriön kanssa.

Eduskunnalle annettiin 6.4.2023 valtioneuvoston selvitys terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen terrorismirikosten määritelmän muuttamisesta (E 1/2023 vp). Selvitys koski komission suositusta (ehdotusta) neuvoston päätökseksi luvan antamisesta

komissiolle osallistua Euroopan unionin puolesta nyt kysymyksessä oleviin neuvotteluihin (COM(2023) 151 final).

E-kirjeen perusmuistion Suomen kannassa pidettiin perusteltuna komission osallistumista Euroopan unionin puolesta neuvotteluihin. Komission suosituksesta poiketen katsottiin, että unionilla ei ole yksinomaista toimivaltaa osallistua neuvotteluihin. Perusmuistiossa todetun Suomen näkemyksen mukaan suosituksen liitteessä olevat neuvotteluohjeet olivat lähtökohtaisesti asianmukaiset, kun otettiin huomioon asian vaihe ja jäsenvaltioiden mahdollisuudet vaikuttaa neuvottelujen kestäessä neuvottelukierroskohtaisten Euroopan unionin yhteisten kantojen muodostamiseen ehdotetun neuvoston päätöksen 3 artiklan mukaisesti. Lisäksi korostettiin sitä, että valmisteltavalta määritelmältä edellytetään rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta.

Eduskunnan lakivaliokunta päätti 2.5.2023, ettei asian E 1/2023 vp johdosta ryhdytä toimenpiteisiin. Suuri valiokunta merkitsi seuraavana päivänä saapuneeksi lakivaliokunnan ilmoituksen. Asian käsittely ulkoasiainvaliokunnassa todettiin 16.5.2023 päättyneeksi.

9 Muutospöytäkirjan allekirjoittaminen ja voimaantulo

Neuvottelujen ollessa kesken muutospöytäkirjan allekirjoittamisen ajankohdasta ei ole vielä tietoa. Muutospöytäkirjan voivat pöytäkirjan luonnoksen 2 artiklan mukaan allekirjoittaa ja siihen liittyä yleissopimuksen sopimuspuolet. Muutospöytäkirjan luonnoksen 3 artiklan mukaan pöytäkirjan voimaantuloajankohta riippuu siitä, ilmaisevatko kaikki yleissopimuksen sopimuspuolet suostumuksensa tulla pöytäkirjan sitomiksi vai tullaanko edellyttämään sitä, että vähintään kaksi kolmasosaa yleissopimuksen sopimuspuolista liittyy muutospöytäkirjaan. Näiltäkin osin on huomattava, että muutospöytäkirjan sisältöä ei ole vielä lopullisesti hyväksytty.

Euroopan unionin neuvoston 15.5.2023 tekemän, komission neuvotteluvaltuuteen liittyvän päätöksen ja myös E-kirjeen perusmuistiossa todetun Suomen kannan mukaan terrorismirikosten määritelmä kuuluu unionin ja jäsenvaltioiden jaetun toimivallan piiriin. Seuraavan kerran Euroopan neuvoston terrorismirikosten määritelmää koskeva asia tulee Euroopan unionin päätöksentekomenettelyyn, kun muutospöytäkirjan allekirjoittaminen ja siihen liittyminen tulevat ajankohtaisiksi pöytäkirjan hyväksymisen jälkeen.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto korostaa terrorismirikollisuuden luonnetta yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta vakavasti uhkaavana rikollisuutena ja toteaa Euroopan neuvoston merkittävän roolin terrorismirikoksia koskevan oikeudellisen kehikon luomisessa.

Valtioneuvosto katsoo, että riittävän ajantasainen, kattava ja täsmällinen yleissopimuksen ”terrorismirikoksen” määritelmä edistää terrorismirikoksiin syyllistyneiden vastuuseen saattamista ja terrorismirikollisuuden ollessa suuressa määrin rajat ylittävää rikollisuutta myös terrorismintorjunnan kansainvälistä yhteistyötä. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan näitä tavoitteita edistää myös yleissopimuksen mukaisen määritelmän ja EU-sääntelyn määritelmän mahdollisimman pitkälle menevä yhdenmukaisuus, jonka toteutuminen on aihetta varmistaa neuvottelujen päättymiseen asti.

