

Lainvalmisteluosasto
LsN Janne Kanerva

11.11.2016

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI (TERRORISMIN TORJUMINEN; U-JATKOKIRJE ASIASSA U 22/2015 vp)

Euroopan unionin komissio on 2.12.2015 tehnyt ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi terrorismin torjumisesta sekä terrorismin torjumisesta tehdyn neuvoston puitepäättöksen 2002/475/YOS korvaamisesta. Ehdotuksesta on annettu eduskunnalle 21.1.2016 U-kirjelmä ja ennen neuvostossa tapahtunutta yleisnäkemyksen hyväksymistä 25.2.2016 täydentävänä selvityksenä U-jatkokirje.

Puheenjohtajavaltio Slovakian tavoitteena on, että direktiivi hyväksytään asiallisesti 30.11.2016 pidettävässä pysyvien edustajien komitean (Coreper II) kokouksessa.

Oikeusministeriö toteaa asian tässä käsittelyvaiheessa perustuslakivaliokunnan toimialaan kuuluvista asioista kunnioittavasti seuraavaa:

C:\Users\stina.nurmikoski\AppData\Local\Microsoft\Windows\INetCache\Content.Outlook\QNKZ2KW5\U 22 2015 PeV (terrorismi).docx

Käyntiosoite

Eteläesplanadi 10
HELSINKI

Postiosoite

PL 25
00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin

02951 6001

Faksi

09 1606 7730

Sähköpostiosoite

oikeusministerio@om.fi

Ihmis- ja perusoikeusvelvoitteiden huomioon ottaminen direktiivin täytäntöönpanossa

Puheenjohtajan asiakirjan 13686/16 artikla 21 b (s. 21) edellyttää ihmisoikeuksien ja oikeudellisten perusperiaatteiden huomioon ottamista direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa. Tätä yleistä velvoitetta täsmennetään artiklan johdantokappaleissa, joista kappaleessa 19 mainitaan erikseen laillisuusperiaate mukaan lukien sääntelyn tarkkuuden, selvyiden ja ennakoitavuuden vaatimus.

Matkustamisrikos

Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 37/2016 vp) on säädetty rangaistavaksi matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (jäljempänä ”matkustamisrikos”). Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2178 (2014) perustuva rikoslain (39/1889) 34 a luvun uusi 5 b § tulee voimaan joulukuun 2016 alussa. Pykälässä säädetään rangaistavaksi se, että Suomen kansalainen tai hänen 1 luvun 6 §:n 3 momentin nojalla rinnastettava henkilö (käytännössä Suomessa pysyvästi asuva henkilö) taikka Suomen alueelta joku matkustaa sellaiseen valtioon, jonka kansalainen matkustaja ei ole tai jossa hän ei pysyvästi asu, tehdäkseen siellä jonkin 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyn terrorismirikoksen.

Puheenjohtajan asiakirjan WK 583/2016 9 artiklassa (s. 2) ehdotetaan kansallisesti voimaan tulevaa rangaistussäännöstä laajempaa kriminalisointia. Artikla sen sisältö kokonaisuudessaan huomioon ottaen edellyttäisi sitä, että rikosoikeudellisesti olisi vastattava myös sellaisten henkilöiden muodostamaan uhkaan, jotka palaavat Suomeen (Suomen kansalaiset ja Suomessa asuvat) tai muuten matkustavat Suomeen. Kahden viikon päästä voimaan tulevassa rangaistussäännöksessä säännöksen soveltamisalan ulkopuolella jäävät edellä todetun mukaisesti kansalaisuus- tai asuinvaltioon matkustavat.

Direktiivistä neuvoteltaessa on ilmennyt, että useat jäsenvaltiot eivät ole valmiita siihen, että palaajien muodostamaan uhkaan vastataan nimenomaan matkustamisrikoksen säätämisen kautta. Siihen on nähty liittyvän muun ohessa kansalaisten kotimaahan

palaamisoikeuteen liittyviä perustuslaillisia ongelmia. Tämän vuoksi puheenjohtajan asiakirjassa ehdotetaan direktiivin 9 artiklan 2 kohtaan otettavaksi kaksi vaihtoehtoa, joista ensimmäisen (alakohta a) mukaan jäsenvaltion on säädettävä rangaistavaksi nimenomaan matkustaminen sen alueelle tarkoituksessa tehdä terrorismirikos tai edistää sen tekemistä. Toisen vaihtoehdon (alakohta b) mukaan velvoite voitaisiin toteuttaa säätämällä rangaistavaksi alueelle tulevan henkilön valmistelevat terrorismirikoksen tekemistä tai sen edistämistä koskevat teot. Direktiivineuvotteluissa on ilmennyt, että alakohta b yleisluonteisuudessaan antaisi kohtuullisen paljon joustonvaraa direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa.

U-jatkokirjeessä todettiin olevan mahdollista, että 9 artiklan 2 kohdan a alakohtaan lisätään vielä 3 artiklaan kohdistuvan viittauksen lisäksi 4, 7 ja 8 artiklaan kohdistuvat viittaukset, jotka koskevat terroristiryhmään liittyviä rikoksia sekä koulutuksen antamista ja ottamista terrorismia varten. Nämä rikokset tulisivat siis alakohdan mukaisessa vaihtoehdossa rikoksiksi, joiden tekemiseksi matkustaminen valtion alueelle voisi tapahtua. Tällaisessakin tapauksessa matkustamisrikoksen tarkoituksena oleva terrorismirikosten piiri olisi suppeampi kuin se on perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyin 34 a luvun 5 b §:n mukaan mainitun pykälän kattaessa kaikki kyseisessä luvussa rangaistaviksi säädetyt rikokset. Viimeisimmässä puheenjohtajan asiakirjassa (14238/16) tällainen täydennys onkin tehty.

Suomi on direktiivineuvotteluissa U-kirjelmässä ilmaistun kannan mukaisesti painottanut sitä, että matkustamisrikokselle on aihetta löytää sisältö, joka on toisaalta tarkoituksenmukainen sekä toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien ja kansainvälisten kriminaalisointivelvoitteiden vaatimukset täyttävä. Tämä kanta on pitänyt sisällään sen, että mainituin edellytyksin voidaan mennä turvallisuusneuvoston päätöslauselman edellyttämää kriminalisointia pidemmällekin. Puheenjohtajan ehdotus on neuvottelujen perusteella saavutettavissa oleva kompromissi, minkä vuoksi se on hyväksyttävissä.

Kuten nyt käsiteltävässä U-jatkokirjeessä todetaan, 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, on perusteltua ja johdonmukaista, että myös tähän uhkaan vastataan rikosoikeuden keinoin.

Arvioitaessa rikoslain 34 a luvun 5 b §:ään sisältyvää sääntelyä laajemmalle ulottuvaa kriminalisointivelvoitetta on otettava huomioon perustuslakivaliokunnan viimeksi matkustamisrikoksen säätämisen yhteydessä (PeVL 37/2016 vp, s. 2) toteamat näkökohdat. Niiden 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. Toiminnan poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on annettava merkitystä arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta.

Suomeen tulevien henkilöiden osalta merkityksellinen on perustuslain 9 §:n 3 momentti, jonka mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Matkustamisrikoksen säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaisen maasta poistumisen oikeuden osalta (PeVL 37/2016 vp, s. 4), että matkustamiskriminalisointi ei sellaisenaan estä henkilöä lähtemästä maasta. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain säännös oikeudesta lähteä maasta ei suojaa henkilön oikeutta matkustaa erittäin vakavan rikoksen tekemistä varten. Samojen näkökohtien voidaan katsoa koskevan perustuslain 9 §:n 3 momenttiin liittyvää tilannetta, jossa Suomen kansalainen palaa Suomeen tehdäkseen täällä terrorismirikoksen.

Puheenjohtajan ehdotuksen mukaisen 9 artiklan 2 kohdan mukaan palaajia koskevaan uhkaan voitaisiin siis vastata myös valmisteluonteisen teon rangaistavuuden kautta. Alustavan arvion mukaan tämä velvoite tulee ainakin pitkälti katetuksi jo sillä, että rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä säädetään rangaistavaksi terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu. Jos direktiivin täytäntöönpanossa päädyttäisiin tähän vaihtoehtoon ja jos se vaatisi rangaistussääntelyn täydentämistä, se olisi perusteltavissa samoista terrorismin vaarallisuuteen ja toiminnan poikkeuksellisen vakavaan luonteeseen liittyvistä syistä kuin matkustamisrikoksen säätämisen yhteydessä. Tuossa yhteydessä huomioon on otettava myös perustuslain 8 §:ssä säädetty rikosoikeudellinen laillisuus-

periaate, joka sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on valmisteluluonteisten tekojen osalta kiinnittänyt huomiota myös siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, edellytetäänkö pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisenä (viimeksi PeVL 37/2016 vp, s. 3).

Koulutuksen ottaminen terrorismia varten

Puheenjohtajan asiakirjan 13686/16 mukaan kouluttautuminen terrorismia varten ei 8 artiklan (s. 9) mukaan edellyttäisi sitä, että koulutusta otetaan toiselta henkilöltä. Tällä halutaan vastata ns. yksinäisten susien aiheuttamaan uhkaan.

Rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä 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. Näiden koulutuksen kohteena olevien asioiden osalta pykälä vastaa puheenjohtajan asiakirjan 8 artiklassa mainittuja asioita. Rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä oleva viittaus koulutuksen antamista koskevaan 4 a §:ään tarkoittaa kuitenkin sitä, että koulutusta on otettava toiselta henkilöltä.

Koulutuksen ottamista koskeva rangaistussäännös on merkityksellinen tietojen saamisesta koskevan oikeuden kannalta. Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus, johon säännöksen mukaan kuuluu muun ohessa oikeus vastaanottaa tietoja. Momentin mukaan tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Perustuslain sananvapaussääntely kieltää ennakkoesteiden asettamisen viestinnälle, mutta sallii esimerkiksi rikos- ja vahingonkorvauslainsäädäntöön perustuvaa sananvapauden käytön jälkikäteistä valvontaa. Sananvapauden asema perusoikeutena kuitenkin rajoittaa mahdollisuuksia puuttua jälkikäteenkään sen käyttöön. Näihin rajoi-
tuksiin sisältyy vaatimus julkisen vallan toimenpiteiden oikeasuhtaisuudesta sananvapauden käyttöön puututtaessa (mm. PeVM 14/2002 vp ja PeVL 19/2008 vp).

Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 19/1990) 10 artiklan 1 kappaleen mukaan sananvapaus pitää sisällään muun ohessa vapauden vastaanottaa tietoja. Artiklan 2 kappaleen mukaan sananvapauden käyttö voidaan kuitenkin asettaa sellaisten muodollisuuksien, ehtojen, rajoitusten tai rangaistusten alaiseksi, jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa muun ohessa yleisen turvallisuuden vuoksi tai rikollisuuden estämiseksi. Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 11 artiklan mukaan sananvapaus sisältää vapauden vastaanottaa tietoja.

Rikoslain 34 a luvun 4 b §:n säätämistä koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta ei ilmene, että tuolloin ehdotettu rangaistussäännös olisi ollut ongelmallinen tietojen vastaanottamisoikeuden kannalta (PeVL 18/2014 vp, s. 2/II ja 3/I). Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen, teon tahalliseen luonteeseen ja siihen, että kysymys on oman rikollisen toiminnan eli terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen rangaistavaksi säädettävästä esivaiheesta.

Tietojen vastaanottamisoikeuden kannalta merkityksellistä eroa ei voida katsoa aiheutuvan siitä, otetaanko terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemisessä tarvittavia tietoja vastaan toiselta henkilöltä vai itsenäisesti. Sekä toiselta henkilöltä saatava koulutus että itse tapahtuva kouluttautuminen voivat samalla tavalla edistää hyvin vakavan rikoksen eli terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä. Direktiivin täytäntöönpanon yhteydessä on kuitenkin kiinnitettävä huomiota niihin näkökohtiin, jotka perustuslakivaliokunta nosti esiin rikoslain 34 a luvun 4 b §:n säätämisen yhteydessä. Erityisesti tämä koskee rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta, joka aikaisemmin todetuin tavoin sisältää vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta.

Matkustamisrikoksen edistämiseen liittyvät säännökset

Puheenjohtajan asiakirjan 13686/16 mukaan (s. 11) 10 artiklassa tarkoitetun matkustamisrikoksen edistämisen rahoittamisen tulisi olla rangaistavaa (11 artiklan 1 kohta). Lisäksi 15 artiklan mukaan (s. 14) ei saataisi edellyttää, että 10 artiklan mukaisesta rikoksesta voidaan luoda linkki tiettyyn toiseen direktiivin mukaiseen rikokseen eli käytännössä edistämisrikoksen osalta tiettyyn matkustamisrikokseen. Matkustamisrikok-

sen edistämistä vastaa kansallisessa lainsäädännössä rikoslain 5 luvun 6 §:ssä rangaistavaksi säädetty avunanto, joka edellyttää päärikoksen etenemistä vähintään rangaistavaan yritykseen. Viittausten 10 artiklaan voidaan tulkita tarkoittavan sitä, että näissä tietyissä tilanteissa avunannon rahoittamisen tulisi olla rangaistavaa ja että avunannon rangaistavuudelta ei saisi edellyttää, että päärikos (matkustamisrikos) tai sen rangaistava yritys tehdään.

Kysymyksessä olevat viittaukset 10 artiklaan ulottavat rikosoikeudellisen vastuun pitkälle. Tämä on sinällään tyypillistä useille rikoslain 34 a luvun säännöksille, joissa rangaistusvastuu ulottuu valmisteluluonteisiin terroristisessa tarkoituksessa tehtyä rikosta edistäviin tekoihin. Perustuslakivaliokunnan käytäntö huomioon ottaen (esimerkiksi PeVL 37/2016 vp, s. 3) rikosoikeudellisen vastuun ulottuminen nyt kysymyksessä oleviin tekoihin ei oikeusministeriön käsityksen mukaan muodostu ongelmalliseksi. Lainmuutokset ovat tässäkin tapauksessa kirjoitettavissa laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla, kysymyksessä on henkilön aktiivinen toiminta ja rahoittaminen ja avunanto ovat rangaistavia vain tahallisina.

Kysymyksessä olevien tekojen merkitystä terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen edistämisessä ei voida myöskään arvioida yksioikoisesti. Rahoittamisrikos saattaa olla suuremmin edistämässä konkreettisen terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä kuin rikoslain 34 a luvussa jo nykyisin rangaistaviksi säädetyt teot. Toisaalta on käytännössä vaikea ajatella matkustamisrikosta edistäviä avunantotyyppisiä tekoja, joilta puuttuisi yhteys konkreettiseen edistettävään matkustamisrikokseen tai ainakin sen rangaistavaan yritykseen.

Artiklaan 10 olevien viittausten ei ole arvioitu aiheuttavan perustuslaista aiheutuvaa esitettyä 11 artiklan 1 kohdan ja 15 artiklan ja samalla koko direktiivin hyväksymiselle. Puheenjohtajan asiakirjan 21 b artikla johdantokappaleineen mahdollistaa vielä täytäntöönpanovaiheessa sen, että viittausten oletettavasti edellyttämät lainsäädäntömuutokset saadaan toteutettua Suomen rikosoikeudelliseen järjestelmään soveltuvalla tavalla ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan valmisteluluonteisia rikoksia koskevat kannanotot ja edellisessä kappaleessa mainitut käytännön näkökohdat.

Nettisivustojen vastaiset toimenpiteet

Puheenjohtajan asiakirjassa 13686/16 ehdotetaan 14 a artiklaa (sivu 13) nettisivustojen vastaisista toimenpiteistä, jotka liittyvät perustuslain 12 §:n 1 momentissa turvattuun sananvapauteen. Toimenpiteiden kohteena on 5 artiklassa tarkoitettu sisältö, jossa julkisesti kehoitetaan terrorismirikoksen tekemiseen. Viimeksi mainitun artiklan mukaiset teot säädetään rangaistaviksi rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa, jonka mukaan rangaistavaa on terroristisessa tarkoituksessa tehty julkinen kehottaminen rikokseen.

Ehdotettua 14 a artiklaa asiallisesti vastaavat määräykset ovat lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta ja neuvoston puitepäättöksen 2004/68/YOS korvaamisesta tehdyn direktiivin (2011/92/EU) 25 artiklassa. Tuon direktiivin täytäntöönpanon edellyttämiä toimenpiteitä arvioitaessa on katsottu, että sittemmin tietoyhteiskuntakaaren (917/2014) 185 §:ään otettu sisällöltään lainvastaisen tiedon saannin estoa koskeva määräys täyttää sen direktiivin 1 kohdan velvoitteet. Mainittu pykälä perustuu tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamisesta annetun lain (458/2002) 16 §:ään, joka säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 60/2001 vp).

Artiklan osalta huomioon voidaan lisäksi ottaa sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annetun lain (460/2003) 18 § (verkkoviestin jakelun keskeyttämismääräys) ja 22 § (verkkoviestin hävittämismääräys). Mainitun 18 §:n perusteella voidaan määrätä keskeytettäväksi verkkoviestin jakelu, jos on ilmeistä, että sen pitäminen yleisön saatavilla on säädetty rangaistavaksi. Kohteena voivat siis olla kaikenlaiset sisällöltään rikolliset verkkoviestit. Lain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta piti kyseisen pakkokeinon olemassaoloa perusteltuna (PeVM 14/2002 vp).

Molemmissa direktiiveissä artiklan 2 kohdan mukainen toimenpide on jäsenvaltioiden harkinnassa, joten sitä mahdollisesti täytäntöönpanossa harkittaessa voidaan vielä ottaa huomioon perustuslakiin liittyvät näkökohdat.