

Asia

Terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen terrorismirikosten määritelmän muuttaminen

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on 22.3.2023 antanut suosituksen (ehdotuksen) neuvoston päätökseksi luvan antamisesta Euroopan komissiolle osallistua Euroopan unionin puolesta neuvotteluihin terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen (CETS nro 196) terrorismirikosten määritelmän tarkistamiseksi tehtävästä muutoksesta tai liitettävästä lisäpöytäkirjasta (COM(2023) 151 final). Suosituksen liitteenä ovat neuvotteluohjeet.

Komissio esitteli suosituksen ja siitä keskusteltiin OSA-neuvosten kokouksessa 3.4.2023. Jäsenvaltioiden kirjalliset kommentit on pyydetty toimittamaan viimeistään 12.4.2023. Jos enemmän keskusteluja tarvitaan, asiaa käsitellään vielä rikosasiayhteistyötä käsittelevän neuvoston työryhmän (COPEN) kokouksessa 21.4.2023. Tarkoituksena on saada asia valmiiksi teknisellä tasolla huhtikuun 2023 loppuun mennessä.

Neuvottelut Euroopan neuvoston terrorismin määritelmän muuttamisesta alkavat Euroopan neuvoston terrorismintorjunnan johtokomitean (CDCT) kokouksessa 23.–25.5.2023.

Suomen kanta

Suomi pitää perusteltuna ja voi näin ollen tukea komission osallistumista Euroopan unionin puolesta neuvotteluihin Euroopan neuvoston terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan yleissopimuksen (SopS 48–49/2008) 1 artiklan terrorismirikoksen määritelmän uudistamisesta. Euroopan unioni on liittynyt yleissopimukseen ja määritelmän soveltamisalaan myös kuuluvaan yleissopimuksen lisäpöytäkirjaan ja terrorismin torjumisesta annetun direktiivin (EU) 2017/541 3 artiklassa on EU:n jäsenvaltioita vähimmäistasolla sitova terrorismirikosten määritelmä.

Toisin kuin komissio, Suomi katsoo, että unionilla ei ole yksinomaista toimivaltaa osallistua neuvotteluihin. Terrorismin torjumisesta annetussa direktiivissä vahvistetaan sen 1 artiklan mukaisesti muun ohessa rikosten määritelmiä koskevat vähimmäissäännöt, joita pidemmälle jäsenvaltio voi mennä kansallisessa sääntelyssään. Tästä perussopimusten eräisiin määräyksiin perustuvasta sääntelyn luonteesta seuraa, että toimivalta on myös sopimusneuvotteluissa jaettua unionin ja jäsenvaltioiden välillä. Jäsenvaltiot säilyttävät toimivaltansa siltä osin kuin kansainvälinen sääntely ei vaikuta yhteisiin sääntöihin tai muuta niiden soveltamisalaa. Suomi voi hyväksyä unionin jaetun toimivallan käyttämisen määritelmäneuvotteluissa.

Suomi kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan neuvoston päätöksen nimessä ja 1 artiklassa mainittaisiin määritelmän muuttamistapana yleissopimuksen muuttaminen tai lisäpöytäkirjan valmisteleminen. Määritelmän muuttamistapa on vielä auki. Euroopan neuvoston sopimustoimiston antaman oikeudellisen mielipiteen mukaan vaihtoehtoina ovat yleissopimuksen muuttaminen, muutospöytäkirjan valmisteleminen tai uuden sopimuksen valmisteleminen. Näistä vaihtoehtoista yleissopimuksen muuttaminen on erittäin vaikeata sen vaatiessa kaikkien sopimuspuolten hyväksymisen eli myös niiden valtioiden, jotka eivät ole Euroopan neuvoston jäseniä mutta ovat yleissopimuksen osapuolia. Myös muutospöytäkirjojen kohdalla menettely on Euroopan neuvoston yleisen käytännön mukaan ollut usein samanlainen. Lisäpöytäkirja ei kuitenkaan kuulu Euroopan neuvoston sopimustoimiston mukaan vaihtoehtoihin tässä tapauksessa. Neuvoston päätöksen nimi ja 1 artikla on aiheellista muotoilla niin, että komissio voi neuvotella muutoksen valmistelemisesta toteuttamiskelpoisilla ja käytettävissä olevilla vaihtoehtojilla.

Suomen näkemyksen mukaan suosituksen liitteessä olevat neuvotteluohjeet ovat lähtökohtaisesti asianmukaiset, kun otetaan huomioon asian vaihe ja jäsenvaltioiden mahdollisuudet vaikuttaa neuvottelujen kestäessä neuvottelukierroskohtaisten Euroopan unionin yhteisten kantojen muodostamiseen ehdotetun neuvoston päätöksen 3 artiklan mukaisesti. Neuvoston sen artiklan mukaisesti nimeämä erityiskomitea tulee oletettavasti olemaan rikosasiayhteistyön työryhmä (COPEN).

Neuvotteluohjeissa todettuun terrorismirikosten määritelmän selkeyden ja oikeusvarmuuden varmistamiseen liittyy se, että rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellytetään täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta, mikä vaatimus tässäkin tapauksessa koskee neuvotteluissa valmisteltavaa terrorismirikoksen määritelmää.

Pääasiallinen sisältö

Komissio toteaa suosituksessaan seuraavaa:

Ehdotuksen tausta

Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Ehdotuksen mukaan terrorismista on tullut pitkälti maailmanlaajuinen ilmiö, ja se aiheuttaa kasvavan uhan perusoikeuksille, demokratialle ja oikeusvaltioperiaatteelle Euroopassa ja kaikkialla maailmassa. Viime vuosien terrori-iskut Euroopan unionissa ja muualla maailmassa ovat olleet anteeksiantamattomia hyökkäyksiä niitä arvoja ja periaatteita vastaan, joille demokraattiset yhteiskunnat perustuvat. Jatkuvan uhan vuoksi tarvitaan määriteltäviä terrorismin vastaisia toimia paitsi kansallisella myös yleiseurooppalaisella tasolla ja tätäkin laajemmin. Koska terrorismi on usein luonteeltaan rajat ylittävää, tarvitaan vahvaa kansainvälistä yhteistyötä.

Lujittaakseen kansainvälistä yhteistyötä Euroopan unioni on allekirjoittanut ja ratifioinut terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen ja siihen tehdyn lisäpöytäkirjan. Yleissopimuksen oli 27.1.2023 mennessä ratifioinut 25 EU:n jäsenvaltiota.

Yleissopimus koskee terrorististen ja terrorismiin liittyvien tekojen säätämistä rangaistaviksi. Yleissopimuksen 1 artiklassa määritellään terrorismirikos viittaamalla yleissopimuksen liitteessä I listattuihin tekoihin. Siinä liitteessä listataan useita YK:n terrorisminvastaisia sopimuksia.

Yleissopimuksessa kriminalisoidaan tahallisesti tehtyinä julkinen yllytys terrorismirikokseen (5 artikla), värväys terrorismiin (6 artikla), koulutus terrorismiin (7 artikla) sekä avunanto ja yllytys edellä mainittuihin rikoksiin ja kyseisten rikosten yritys (ns. liitännäisrikokset, 9 artikla).

Lisäpöytäkirja (CETS 217) täydentää yleissopimusta seuraavien rikosten kriminalisoimisella: osallistuminen yhteenliittymään tai ryhmään terrorismia varten (2 artikla), koulutuksen saaminen terrorismiin (3 artikla), matkustaminen ulkomaille terrorismia varten tai sen yritys (4 artikla), varojen antaminen tai kerääminen tällaisia matkoja varten (5 artikla) sekä terrorismia varten ulkomaille matkustamisen järjestäminen tai muu helpottaminen (6 artikla).

Direktiivissä (EU) 2017/541 vahvistetaan vähimmäissäännöt, jotka koskevat rikosten määritelmää ja seuraamuksia terrorismirikosten, terroristiryhmään liittyvien rikosten ja terroristiseen toimintaan liittyvien rikosten alalla Euroopan unionissa. Direktiivin 3 artiklassa luetaan tahalliset teot, jotka voivat aiheuttaa vakavaa haittaa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle ja jotka katsotaan terrorismirikoksiksi silloin, kun ne tehdään jossakin kyseisessä artiklassa tarkoitetussa terroristisessa tarkoituksessa. Yleissopimuksen 1 artiklan määritelmä ei sisällä nimenomaista luetteloa teoista, joita pidetään terrorismirikoksina. Yleissopimuksen määritelmä ei myöskään sisällä terroristisia tarkoituksia.

Euroopan neuvoston terrorismintorjunnan johtokomitea (CDCT) perusti vuonna 2017 työryhmän, jonka tehtävänä oli arvioida, onko tarpeen laatia yleissopimuksen sopimuspuolten sovellettavaksi terrorismirikosten oikeudellinen määritelmä ja onko tällaisen määritelmän laatiminen mahdollista. Työryhmä esitteli marraskuussa 2019 loppuraporttinsa, jossa se suositti CDCT:n täysistunnon päätöstä, jonka mukaan on mahdollista ja tarpeen vahvistaa terrorismirikosten oikeudellinen määritelmä, ja ehdotti mahdollisen tulevan oikeudellisen määritelmän tekstielementtejä.

Euroopan neuvoston ministerikomitea valtuutti vuonna 2022 CDCT:n tekemään päätöksen terrorismirikoksen oikeudellisen määritelmän laatimisen toteutettavuudesta ja aloittamaan neuvottelut uuden määritelmän tekstistä. CDCT päätti joulukuussa 2022 aloittaa viralliset neuvottelut määritelmän tekstistä 23.–25.5.2023 pidettävässä kymmenennessä täysistunnossaan. Terrorismirikosten määritelmään liittyy Euroopan neuvoston ministerikomitean 8.2.2023 hyväksymän terrorisminvastaisen strategian (2023–2027) toimenpide 1.9.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3 artiklan 2 artiklan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Kansainvälinen sopimus voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta, jos sen soveltamisala on päällekkäinen unionin lainsäädännön soveltamisalan kanssa tai jos unionin lainsäädäntö kattaa sen soveltamisalan suurelta osin. Komissio katsoo ehdotuksessaan, että unionilla on yksinomainen toimivalta osallistua näihin neuvotteluihin.

Komission mukaan unionin tavoitteena neuvotteluissa tulisi olla eroavaisuuksien välttäminen, ja tulevan Euroopan neuvoston terrorismirikosten oikeudellisen määritelmän olisi oltava yhteensopiva terrorismin torjumisesta annetun direktiivin (EU) 2017/541 3 artiklassa säädetyn terrorismirikosten oikeudellisen määritelmän kanssa. Tuloksekkaiden neuvottelujen seurauksena saataisiin yleiseurooppalainen terrorismirikosten määritelmä. Yleiseurooppalaisen määritelmän hyväksyminen voisi myös edistää keskusteluja käynnissä olevissa YK-tason yleissopimusneuvotteluissa.

Suositus toimitetaan neuvostolle SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisesti.

Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa

Unioni hyväksyi 15.3.2017 direktiivin (EU) 2017/541 terrorismin torjumisesta. Direktiivin 3 artiklassa vahvistetaan terrorismirikosten oikeudellinen määritelmä. CDCT:n työryhmä laati asiakirjan, jossa on terrorismirikosten mahdollisen tulevan määritelmän tekstielementtejä ja joka jaettiin yleissopimuksen sopimuspuolille lokakuussa 2022. Vaikka asiakirja ei ole sitova, se osoittaa, että alustavien pohdintojen perusteella voidaan kohtuudella odottaa, että Euroopan neuvoston määritelmä terrorismirikoksista tuodaan lähemmäksi EU-lainsäädäntöä.

Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa

Komission mukaan terrorismin torjumisesta annetun direktiivin (EU) 2017/541 lisäksi Euroopan unioni on hyväksynyt kattavan joukon oikeudellisia instrumentteja muiden rikosten joukossa terrorismin torjumiseksi. Tällaiset säädökset koskevat yhteisiä tutkintaryhmiä, eurooppalaista pidätysmääräystä ja jäsenvaltioiden välisiä luovuttamismenettelyitä, eurooppalaista tutkintamääräystä, keskinäistä oikeusapua, terrorismirikoksia koskevaa tietojenvaihtoa ja yhteistyötä, lainvalvontaviranomaisten välisen tietojen ja tiedustelutietojen vaihdon yksinkertaistamista, rajat ylittävän yhteistyön tehostamista erityisesti terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjumiseksi, Europolia, verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumista, uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua sekä rikoksen uhreille maksettavia korvauksia. Neuvotteluissa olisi varmistettava, että jäsenvaltiot pystyvät jatkuvasti noudattamaan EU:n lainsäädäntöä, myös sen tuleva kehitys huomioon ottaen.

Tämän alan EU:n lainsäädännön tulevan kehityksen osalta olisi komission mukaan otettava huomioon erityisesti sen lainsäädäntöehdotukset, jotka koskevat ehdotusta direktiiviksi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisestä tietojenvaihdosta, ehdotusta asetukseksi automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä, ehdotusta asetukseksi yhteisten tutkintaryhmien toimintaa tukevan yhteistyöalustan perustamisesta sekä ehdotusta asetukseksi koskien digitaalista tietojenvaihtoa terrorismitapauksissa.

Koska terrorismi ja sen torjunta eivät koske ainoastaan sisäistä turvallisuutta vaan myös yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, asianomaisten toimijoiden on varmistettava johdonmukaisuus näiden unionin toiminnan alojen välillä (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21 artiklan 3 kohdan toinen alakohta). Komissio varmistaa unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan avustamana tämän johdonmukaisuuden ja tekee siinä tarkoituksessa yhteistyötä.

Suositus neuvoston päätökseksi

Suosituksen johdannossa todetaan muun ohessa unionin olevan terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen sopimuspuoli ja käyttäneen toimivaltaansa tällä alalla antamalla direktiivin (EU) 2017/541, jossa vahvistetaan vähimmäissäännöt, jotka koskevat rikosten oikeudellista määritelmää ja seuraamuksia terrorismirikosten ja terroristiseen toimintaan liittyvien rikosten alalla.

Lisäksi johdannossa todetaan, että terrorismirikosten määritelmä on katettu unionin lainsäädännöllä, erityisesti direktiivin (EU) 2017/541 3 artiklalla. Yleissopimuksessa olevan terrorismirikosten määritelmän tarkistaminen voi vaikuttaa direktiivillä annettuihin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa direktiivin soveltamisalaa. Sen vuoksi ehdotuksen mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta osallistua neuvotteluihin.

Neuvoston päätöksen 1 artiklassa komissiolle annettaisiin lupa neuvotella unionin puolesta terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen terrorismirikosten määritelmän tarkistamiseksi tehtävä muutos tai liitettävä lisäpöytäkirja. Päätöksen liitteenä oleviin neuvotteluohjeisiin viitattaisiin 2 artiklassa. Neuvottelut käytyisiin 3 artiklan mukaan neuvoston nimeämää erityiskomiteaa kuullen.

Suosituksen liite neuvotteluohjeista

Neuvotteluohjeissa on ensinnäkin neuvotteluprosessia koskevia tavoitteita, joihin kuuluvat muiden ohessa neuvotteluprosessin avoimuus, osallistavuus ja läpinäkyvyys sekä kaikilta sopimuspuolilta saatujen kannanottojen tarkastelu tasavertaiselta pohjalta osallistavan prosessin varmistamiseksi.

Neuvottelujen yleisten tavoitteiden mukaan olisi pyrittävä siihen, että yleissopimuksen terrorismirikosten määritelmä on mahdollisimman pitkälti yhteensopiva unionin oikeuden ja unionin oikeudesta johtuvien jäsenvaltioiden velvoitteiden kanssa, ja että terrorismirikosten määritelmä asianmukaisesti ja kattavasti heijastaa terrorismirikosten laajuutta ja ottaa huomioon jatkuvasti muuttuvan terrorismin uhkan. Yleisiin tavoitteisiin kuuluu myös direktiivin (EU) 2017/541 3 artiklan määritelmän säilyttäminen Euroopan unionissa ja sen soveltaminen edelleen Euroopan unionin jäsenvaltioiden välisissä suhteissa. Yleisissä neuvottelutavoitteissa korostetaan lisäksi unionin oikeuteen sisältyvien perusoikeuksien ja -vapauksien ja yleisperiaatteiden kunnioittamista.

Yksityiskohtaisempien neuvotteluohjeiden mukaan unionin olisi neuvottelujen sisällön osalta pyrittävä siihen, että terrorismirikokset määritellään yleissopimuksessa siten, että varmistetaan selkeys ja oikeusvarmuus. Terrorismirikosten määritelmä olisi muotoiltava yleisluonteisesti. Sanamuodon olisi oltava mahdollisimman pitkälti yhdenmukainen merkityksellisen unionin lainsäädännön ja yleissopimuksen liitteessä lueteltujen YK:n terrorisminvastaisten sopimusten kanssa. Lisäksi on mahdollisimman pitkälle pyrittävä siihen, että yleissopimuksen ja direktiivin määritelmän välillä ei ole eroavaisuuksia. Lisäksi tavoitteena on, että yleissopimuksessa oleva terrorismirikoksen määritelmä on osatekijöiltään yhdenmukainen direktiivin (EU) 2017/541 3 artiklan kaksiosaisen lähestymistavan kanssa koskien tiettyjä tahallisia tekoja ja niiden tekemistä jossakin terroristisessa tarkoituksessa. Lisäksi yksityiskohtaisissa neuvotteluohjeissa todetaan, että kun yleissopimuksen liitettä päivitetään uusilla terrorisminvastaisilla sopimuksilla, näissä sopimuksissa määritellyjen rikosten ja niiden kattaman alan olisi vastattava direktiivin (EU) 2017/541 3 artiklan 1 kohdassa olevaa rikosluetteloa.

Neuvotteluohjeiden lopussa vielä kiinnitetään huomiota tarpeeseen säilyttää maailmanlaajuiset ja alueelliset instrumentit ja käynnissä oleva kansainvälinen yhteistyö sekä yleissopimuksen täytäntöönpanomekanismi ja loppumääräykset, mukaan lukien riitojen ratkaisemista, allekirjoittamista, ratifiointia, hyväksymistä ja liittymistä, voimaantuloa, muuttamista, soveltamisen keskeyttämistä ja irtisanomista koskevat määräykset.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely sekä toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteet

Komissio ehdottaa neuvoston päätöksen prosessuaaliseksi oikeusperustaksi SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohtaa. Niistä ensimmäisen mukaan komissio esittää kansainvälisiä 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.

Komission ehdotus ei sisällä ehdotusta aineelliseksi oikeusperustaksi. Sellaisena tulee kysymykseen SEUT 83 artiklan 1 kohta, jota on käytetty oikeusperustana säädettäessä terrorismin torjumisesta annettu direktiivi (EU) 2017/541, jonka 3 artiklassa on unionin terrorismirikosten määritelmä.

Komission mukaan toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta. Suhteellisuusperiaatteen osalta komission ehdotuksessa todetaan, että aloitteessa ei ylitetä sitä, mikä on tarpeen politiikkatavoitteiden saavuttamiseksi. Unionilla on parhaat edellytykset toimia, sillä unioni on jo käyttänyt sisäistä toimivaltaansa tällä alalla antamalla direktiivin (EU) 2017/541 terrorismin torjumisesta. Direktiivissä säädetään terrorismirikosten EU-tason määritelmästä, joka muodostaa vähimmäissäännöt, joita EU:n jäsenvaltioiden on sovellettava yhdenmukaisesti. Sen vuoksi komission mukaan neuvotteluissa olisi omaksuttava EU:n yhteinen lähestymistapa, jotta vältetään eroavaisuudet Euroopan neuvoston tasolla vahvistetun terrorismirikosten oikeudellisen määritelmän ja EU:n lainsäädännössä vahvistetun vastaavan määritelmän välillä.

Suomi pitää ehdotettuja sopimusmääräyksiä asianmukaisina neuvoston päätöksen oikeusperustaksi ja lisäksi aikaisempiin komission valtuuttamista koskeviin päätöksiinkin nähden perusteltuna aineellista oikeusperustaa koskevan sopimusmääräyksen eli tässä tapauksessa SEUT 83 artiklan 1 kohdan lisäämistä oikeusperustaan.

Siitä huolimatta, että toissijaisuusperiaatetta ei komission mukaan sovelleta ehdotukseen, komissio esittää suhteellisuusperiaatetta koskevan otsikon alla lähinnä ehdotuksen toissijaisuusperiaatteen mukaisuuteen liittyviä näkökohtia. Koska Suomi katsoo asian kuuluvan jaetun toimivallan piiriin, suhteellisuusperiaatteen lisäksi myös toissijaisuusperiaate on merkityksellinen. Suomi voi hyväksyä komission esittämät näiden periaatteiden mukaisuutta koskevat näkökohdat.

Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Neuvottelumandaattiehdotus ei edellytä Euroopan parlamentin käsittelyä. SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti Euroopan parlamentille kuitenkin tiedotetaan välittömästi ja täysimääräisesti menettelyn kaikissa vaiheissa.

Kansallinen valmistelu

E-kirjeen perusmuistion luonnos on käsitelty 30.3.–3.4.2023 EU-asioiden komitean oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU-7) kirjallisessa menettelyssä.

Eduskuntakäsittely

Neuvottelumandaattiin liittyviä asioita ei ole vielä käsitelty eduskunnassa.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Rikoslain (39/1889) 34 a luvun 1 §:n mukaan terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia ovat pykälässä mainitut rikokset, kun ne on tehty terroristisessa tarkoituksessa siten, että teko on omiaan aiheuttamaan vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle. Rikoslain 34 a luvun 1 a §:ssä säädetään erikseen rangaistavaksi terroristisessa tarkoituksessa tehty radiologista asetta koskeva rikos. Saman luvun 6 §:n 1 momentissa määritetään terroristiset tarkoitukset, joihin kuuluu esimerkiksi tekijän tarkoitus aiheuttaa vakavaa pelkoa väestön keskuudessa.

Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskeva kansallinen sääntely perustuu terrorismin torjumista koskevan direktiivin (EU) 2017/541 3 artiklaan ja pitkälti jo direktiiviä edeltäneeseen, direktiivillä korvattuun neuvoston puitepäätökseen 2002/475/YOS.

Terrorismin ennaltaehkäisyä koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus on tullut Suomen osalta voimaan 1.8.2008. Suomi on myös tallettanut yleissopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymiskirjan. Yleissopimus ja lisäpöytäkirja eivät velvoita sopimuspuolia säätämään rangaistavaksi yleissopimuksen 1 artiklan mukaisia terrorismirikoksia (terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia), vaan kriminalisointivelvoitteet koskevat tiettyjä terrorismirikosten tekemistä edistäviä rikoksia. Suomen lainsäädäntö suhteessa yleissopimukseen ja lisäpöytäkirjaan on arvioitu niihin liittymistä valmisteltaessa, jolloin on myös tehty liittymisten edellyttämät lainsäädäntömuutokset. Tämä arviointi on koskenut myös kansallisen lainsäädännön suhdetta yleissopimuksen terrorismirikoksen määritelmään. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia koskevat rikoslain säännökset sisältävät ne rikokset, jotka nykyisin kuuluvat yleissopimuksen 1 artiklan mukaan terrorismirikoksen määritelmän piiriin.

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

Ehdotetusta neuvoston päätöksestä ei seuraa vaikutuksia Suomen rikoslainsäädäntöön. Sellaisia vaikutuksia saattaa tulla vasta Euroopan neuvoston terrorismirikoksen määritelmää koskevien neuvottelujen lopputuloksesta.

Taloudelliset vaikutukset

Tässä vaiheessa on vasta kysymys komission osallistumisesta Euroopan neuvoston terrorismin määritelmää koskeviin neuvotteluihin. Neuvoston päätöksestä ei aiheudu taloudellisia vaikutuksia Euroopan unionille tai sen jäsenvaltioille.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät (EU:n ja jäsenvaltioiden toimivallanjako)

Euroopan unionin ja jäsenvaltioiden välisen toimivallan jakoa koskevia kysymyksiä on käsitelty perusteellisesti valmisteltaessa Suomen liittymistä terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen lisäpöytäkirjaan (HE 271/2022 vp, s. 26–28). Samat näkökohdat pätevät myös yleissopimukseen siltä osin kuin kysymys on terrorismirikosten määritelmistä. Seuraava perustuu pitkälti lisäpöytäkirjaan liittymisen yhteydessä todettuun.

SEUT 4 artiklan 1 kohdan mukaan unionilla on jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta, kun unionille annetaan perussopimuksessa toimivaltaa, joka ei koske 3 ja 6 artiklassa tarkoitettuja aloja. SEUT 3 artiklassa luetellaan alat, joilla unionilla on yksinomainen toimivalta, ja 6 artiklassa alat, joilla unionilla on toimivalta toteuttaa toimia jäsenvaltioiden toimien tukemiseksi, yhteensovittamiseksi tai täydentämiseksi. SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaan silloin, kun perussopimuksissa annetaan unionille jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta tietyllä alalla, unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa

oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa.

SEUT 4 artiklan 2 kohdan j alakohdan nojalla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kuuluu lähtökohtaisesti jaettuun toimivaltaan. SEUT 83 artiklan 1 kohdassa puolestaan määrätään siitä, että Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetuilla direktiiveillä säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä tietyillä rikollisuuden aloilla (mm. terrorismi) tietyin edellytyksin. Terrorismin torjumisesta annetun direktiivin (EU) 2017/541 1 artiklan mukaan siinä direktiivissä vahvistetaan muun ohessa rikosten määritelmiä koskevat vähimmäissäännöt. SEUT 83 artiklan 1 kohdan määräyksestä yhdessä SEUT 4 artiklan 2 kohdan j alakohdan kanssa seuraa, että unionin sisäinen toimivalta on sopimuksen sisältämän rikosoikeudellisen sääntelyn alalla lähtökohtaisesti luonteeltaan jaettua.

Euroopan unionilla on SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaan yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. SEUT 3 artiklan 2 kohdan määräykset unionin yksinomaisesta sopimuksetekotoimivallasta perustuvat unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Unionin toimivalta on luonteeltaan yksinomaista, jos kyseiset kansainväliset sitoumukset kuuluvat unionin yhteisten sääntöjen soveltamisalaan tai joka tapauksessa alaan, jota tällaiset säännöt jo suurelta osin kattavat (yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 5.11.2002, komissio v. Suomi, asia C-469/98, EU:C:2002:627, kappaleet 81–82).

SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukainen yksinomainen toimivalta edellyttää, että kansainvälisen sopimuksen tekeminen voi vaikuttaa unionin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Unionin sääntöjen ja kansainvälisen sopimuksen määräysten oleminen luonteeltaan vähimmäissääntelyä voi kuitenkin johtaa päätelmään, että SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaista vaikutusta ei ole, vaikka unionin säännöt ja sopimuksen määräykset kattavatkin saman alan. EU-tuomioistuin on katsonut, että unionilla ei ole SEUT 3 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua yksinomaista toimivaltaa silloin, kun unionin oikeuden säännökset ja määräykset ja myös kyseisen kansainvälisen yleissopimuksen määräykset ovat vähimmäissääntelyä (yhteisöjen tuomioistuimen lausunto 19.3.1993, lausunto 2/91, EU:C:1993:106, kappaleet 13–21). Tällaisissa tilanteissa jäsenvaltioilla on toimivalta tehdä sopimus, koska jos kansainvälisessä sopimuksessa asetetaan lievempiä vähimmäisvaatimuksia kuin unionin oikeudessa, se, että jäsenvaltiot tekevät tämän sopimuksen, ei unionin oikeuden ensisijaisuuden vuoksi heikentäisi unionin oikeuden soveltamista. Unionin oikeutta ei heikennä myöskään se, jos kansainvälisessä sopimuksessa asetetaan tiukempi vähimmäisvaatimus, edellyttäen, että unionin oikeudessa annetaan jäsenvaltioille oikeus soveltaa tällaista tiukempaa vaatimusta.

Unionin oikeuden ensisijaisuuden osalta on huomattava, että terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen 26 artiklan 3 kappaleen mukaan sopimuspuolet, jotka ovat Euroopan unionin jäseniä, soveltavat keskinäisissä suhteissaan yhteisön ja Euroopan unionin määräyksiä. Yleissopimuksen selitysmuistion (Explanatory Report, kohta 270) perusteella myös yleissopimus määrää vähimmäisveloitteista. Terrorismin torjunnasta annetun direktiivin (EU) 2017/541 mukaan jäsenvaltiot voivat myös soveltaa unionin oikeutta tiukempia vaatimuksia. Kaikki edellä todettu huomioon ottaen EU:lla ei ole yksinomaista toimivaltaa neuvotella Euroopan neuvoston terrorismirikosten määritelmän muuttamisesta.

Kun sopimuksessa pyritään sopimaan asiasta, joka osittain kuuluu Euroopan unionin ja osittain sen jäsenvaltioiden toimivaltaan, on kuitenkin tärkeää taata tiivis yhteistyö jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välillä niin sopimusneuvottelujen aikana ja sopimusta tehtäessä kuin pantaessa sopimuksella asetettuja velvoitteita täytäntöön. Tämä johtuu

Euroopan unionin kansainvälisen edustuksen yhtenäisyyden vaatimuksesta sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa ilmaistusta vilpittömän yhteistyön periaatteesta.

Asiakirjat

COM(2023) 151 final
COM(2023) 151 final – ANNEX

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

LsN Janne Kanerva, OM/KRO, [janne.kanerva\(at\)gov.fi](mailto:janne.kanerva(at)gov.fi), puh. 02951 50176
Suurlähettiläs, johtava asiantuntija Päivi Kairamo, UM/OIK, [paivi.kairamo\(at\)formin.fi](mailto:paivi.kairamo(at)formin.fi),
puh. 02953 50186

VAHVA-tunnus

EU/611/2023