



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 10. syyskuuta 2014
(OR. en)

13040/14

DROIPEN 103
ENFOPOL 262

SAATE

Lähettiläjä:	Euroopan komission pääsihteerin puolesta Jordi AYET PUIGARNAU, johtaja
Saapunut:	5. syyskuuta 2014
Vastaanottaja:	Uwe CORSEPIUS, Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin
Kom:n asiak. nro:	COM(2014) 554 final
Asia:	KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE terrorismin torjumisesta tehdyn puitepäätöksen 2002/475/YOS muuttamisesta 28 päivänä marraskuuta 2008 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2008/919/YOS täytäntöönpanosta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2014) 554 final.

Liite: COM(2014) 554 final



EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 5.9.2014
COM(2014) 554 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**terrorismin torjumisesta tehdyn puitepäätöksen 2002/475/YOS muuttamisesta 28
päivänä marraskuuta 2008 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2008/919/YOS
täytäntöönpanosta**

{SWD(2014) 270 final}

SISÄLLYSLUETTELO

1.	Johdanto	3
1.1.	Taustaa	3
1.2.	Vuoden 2008 puitepäättöksen pääkohdat ja tarkoitus.....	3
1.3.	Täytäntöönpanokertomuksen soveltamisala	4
2.	Puitepäättöksen saattaminen osaksi jäsenvaltioiden lainsäädäntöä	5
2.1.	Uusien julkisen yllytyksen, terroristien värväyksen ja terroristien koulutuksen rikosten kriminalisointi	5
2.1.1.	Julkinen yllytys	6
2.1.2.	Terroristien värväys	7
2.1.3.	Terroristien koulutus	8
2.2.	Liitännäisrikokset.....	9
2.2.1.	Avunanto	9
2.2.2.	Yritys.....	9
2.3.	Rangaistukset luonnollisille henkilöille	10
3.	Loppuhuomautukset.....	11

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

terrorismin torjumisesta tehdyn puitepäättöksen 2002/475/YOS muuttamisesta 28 päivänä marraskuuta 2008 tehdyn neuvoston puitepäättöksen 2008/919/YOS täytäntöönpanosta

1. JOHDANTO

1.1. Taustaa

Terrorismin torjumisesta tehty puitepäättös 2002/475/YOS, jäljempänä ’vuoden 2002 puitepäättös’¹, muodosti perustan terrorismirikoksia koskevien rikosoikeudellisten säännösten lähentämiselle. Radikalisoitumisen, terroristien värväyksen ja terrorismin lisääntyviin uhkiin vastaamiseksi puitepäättöksellä 2008/919/YOS, jäljempänä ’vuoden 2008 puitepäättös’², otettiin käyttöön uudet julkisen yllytyksen, terroristien värväyksen ja terroristien koulutuksen rikokset. Samanlaiset terrorismirikokset oli jo kriminalisoitu vuonna 2005 tehdyssä terrorismin ennaltaehkäisyä koskevassa Euroopan neuvoston yleissopimuksessa. Myös YK oli kehottanut valtioita tutkimaan keinoja torjua terrorismiin yllyttämistä sekä internetissä esiintyviä terrorismin muotoja.³

Jäsenvaltiot velvoitettiin hyväksymään täytäntöönpanotoimenpiteet ja ilmoittamaan niistä viimeistään 9. joulukuuta 2010. Komission oli määrä laatia kertomus näiden tietojen perusteella. Tämän jälkeen neuvoston oli määrä arvioida viimeistään 9. joulukuuta 2011, olivatko jäsenvaltiot toteuttaneet tarvittavat toimenpiteet vuoden 2008 puitepäättöksen noudattamiseksi.⁴ Joulukuun 1. päivästä 2014 alkaen komissiolla on toimivalta arvioida, miten jäsenvaltiot noudattavat puitepäättöstä, ja aloittaa tarvittaessa rikkomusmenettelyjä.

1.2. Vuoden 2008 puitepäättöksen pääkohdat ja tarkoitus

Vuoden 2008 puitepäättöksessä määriteltiin kolme uutta terrorismiin liittyvää rikosta, jotka ovat ”julkinen yllytys terrorismirikokseen”, ”terroristien värväys” ja ”terroristien koulutus”⁵.

¹ EYVL L 164, 22.6.2002, s. 3–7.

² EUVL L 330, 9.12.2008, s. 21–23.

³ Ks. YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1624(2005) sekä vuonna 2006 hyväksytty YK:n maailmanlaajuinen terrorisminvastainen strategia.

⁴ Ks. vuoden 2008 puitepäättöksen 3 artiklan 1 ja 2 kohta.

⁵ Ks. vuoden 2008 puitepäättöksen 1 artiklan 1 kohta, jolla muutetaan 3 artiklaa. Vuoden 2002 puitepäättöksen 3 artiklassa määritelty terroritoimintaan liittyvät rikokset käsittivät vain ryöstön, kiristyksen ja väärin hallintoasiakirjojen laatimisen terrorismirikosten tekemiseksi. Uudet rikokset lisättiin 3 artiklan 1 kohdan a–c alakohdaksi, ja aiemmista 3 artiklan 1 kohdan a–c alakohdan rikoksista tuli nyt 3 artiklan 1 kohdan d–f alakohta.

Jäsenvaltioiden on kriminalisoitava avunanto näihin uusiin rikoksiin⁶. Terroristien värväyksen ja terroristien kouluttamisen yrityksen kriminalisointi on valinnaista⁷.

Vuoden 2008 puitepäättöksen tarkoituksena on vähentää sellaisten viestien ja sellaisen materiaalin levittämistä, jonka avulla voidaan yllyttää ihmisiä tekemään terrori-iskuja⁸, ja mukauttaa nykyinen lainsäädäntö aktivistien ja terrorismin tukijoiden toimintatapojen muutoksiin. Niitä ovat erityisesti se, että järjestäytyneiden ja hierarkkisten ryhmien tilalle ovat tulleet puoli-itsenäiset solut tai yksittäiset toimijat, sekä internetin lisääntynyt käyttö paikallisten terroristiverkostojen ja yksittäisten terroristien innoittamiseen, mobilisointiin, ohjeiden antamiseen ja kouluttamiseen.⁹ Vuoden 2002 puitepäättöksen täytäntöön panemiseksi annettuja säännöksiä pidettiin riittämättöminä sikäli, että niissä ei välttämättä kriminalisoitu esimerkiksi sellaisten julkisen yllytyksen tunnusmerkit täyttävien viestien levittämistä, joissa ei itse asiassa yllytetä ketään yksittäistä henkilöä tekemään terrorismirikosta tai joissa kannustetaan henkilöitä ryhtymään terroristeiksi mainitsematta mitään erityistä terrorismirikosta, eikä sellaista terrorismia koskevan asiantuntemuksen levittämistä internetissä, jolla ei pyritä tukemaan minkään tietyn terroristiryhmän toimintaa. Vuoden 2008 puitepäättös laadittiin tämän puutteen korjaamiseksi, lainvalvonnan tehostamiseksi sekä poliisi- ja oikeudellisen yhteistyön parantamiseksi.

Vuoden 2008 puitepäättöksen 2 artiklassa selvennetään, että puitepäättös ei velvoita jäsenvaltioita toteuttamaan toimenpiteitä, jotka ovat ristiriidassa muun muassa sananvapautta koskevien perusperiaatteiden kanssa. Puitepäättöksen 3 artiklan 1 kohdassa muistutetaan jäsenvaltioita tarpeesta varmistaa, että kriminalisointi on oikeassa suhteessa niihin oikeutettuihin päämääriin, joihin pyritään, ja tarpeellinen demokraattisessa yhteiskunnassa eikä sisällä minkäänlaista mielivaltaa ja syrjintää. Nämä säännökset ovat Euroopan neuvoston yleissopimuksen 12 artiklassa määrättyjen takeiden mukaisia. Lisäksi uusien rikosten ei ole tarkoitus käsittää tieteelliseen tai akateemiseen käyttöön tai raportointiin tarkoitetun materiaalin levittämistä tai sananvapaudella suojattua radikaalien, kärkevien tai kiistanalaisten mielipiteiden esittämistä julkisessa keskustelussa arkaluonteisista poliittisista kysymyksistä.

1.3. Täytäntöönpanokertomuksen soveltamisala

Tässä kertomuksessa esitettävä kuvaus ja analyysi perustuvat lähinnä jäsenvaltioiden toimittamiin tietoihin, joita on täydennetty julkisesti saatavilla olevilla tiedoilla ja ulkoisen tutkimuksen tuloksilla.

⁶ Ks. vuoden 2008 puitepäättöksen 1 artiklan 2 kohta, jolla muutetaan vuoden 2002 puitepäättöksen 4 artiklaa (muutoksella otettiin käyttöön 4 artiklan 1 kohta).

⁷ Ks. vuoden 2008 puitepäättöksen 1 artiklan 2 kohta, jolla muutetaan vuoden 2002 puitepäättöksen 4 artiklaa (muutoksella otettiin käyttöön 4 artiklan 4 kohta).

⁸ Ks. vuoden 2008 puitepäättöksen johdanto-osan 7 kappale.

⁹ Ks. erityisesti vuoden 2008 puitepäättöksen johdanto-osan 4 ja 5 kappale. Ks. myös Europolin julkaisema viimeisin terrorismin tilaa ja kehitystä koskeva raportti ”European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014”, jossa korostetaan muun muassa internetin ja sosiaalisen median käyttöä suunnittelun, rahoituksen, värväyksen, viestinnän, ohjeiden antamisen, kouluttamisen ja propagandan välineinä, joiden uskotaan osaltaan kiihdyttäneen (omaehtoista) radikalisoitumista EU:n kansalaisten keskuudessa.

Kertomuksessa keskitytään niihin toimenpiteisiin, joita jäsenvaltiot ovat tähän mennessä toteuttaneet uusien rikosten täytäntöön panemiseksi, niiden liittännäisrikokset ja vastaavat seuraamukset mukaan lukien¹⁰. Siinä arvioidaan, ovatko jäsenvaltiot panneet vuoden 2008 puitepäättöksen täytäntöön annetussa määräajassa, täyttävätkö ne selkeyden ja oikeusvarmuuden vaatimukset ja ovatko ne saavuttaneet vuoden 2008 puitepäättöksen tavoitteet. Näitä rikoksia koskevien tuomioon johtavien syytetoimien laajuus ja mahdollisuudet riippuvat myös vuoden 2002 puitepäättöksen sisältämien säännösten (joita ei ole muutettu) asianmukaisesta täytäntöönpanosta. Vaikka tässä kertomuksessa ei arvioida (uudelleen) näiden säännösten noudattamista,¹¹ siinä kiinnitetään kuitenkin huomiota aiempien täytäntöönpanokertomusten tuloksiin ja niissä havaittuihin puutteisiin.¹² Ellei näitä puutteita korjata, ne vaikuttavat julkista yllytystä, terroristien värväystä ja terroristien koulutusta koskevien uusien rikosten soveltamisalaan.

2. PUITEPÄÄTTÖKSEN SAATTAMINEN OSAKSI JÄSENVALTIOIDEN LAINSÄÄDÄNTÖÄ

2.1. Uusien rikosten (julkinen yllytys, terroristien värväys ja terroristien koulutus) kriminalisointi

Useimmat jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet julkisen yllytyksen, terroristien värväyksen ja terroristien koulutuksen, vaikka joissain tapauksissa säännösten soveltamisala on suppeampi kuin vuoden 2008 puitepäättöksessä tarkoitettiin.

Useimpien jäsenvaltioiden oli annettava erityisiä säännöksiä, koska valmistelemaa tai yllyttävää toimintaa ei ollut nimenomaisesti kriminalisoitu eikä se kuulunut osallistumista ja yritystä koskevien yleisten säännösten soveltamisalaan. Sen jälkeen, kun terrorismin ennaltaehkäisyä koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus hyväksyttiin vuonna 2005, useat jäsenvaltiot olivat jo hyväksyneet toimenpiteitä näiden kolmen uuden rikoksen kriminalisoimiseksi (**DK, EE, IT, LV, MT, FI ja UK**).¹³ Vain jotkin harvat jäsenvaltiot väittivät, että olemassa olevat yleiset säännökset kattaisivat kyseisen toiminnan.

Useimmat jäsenvaltiot saattoivat vuoden 2008 puitepäättöksen osaksi kansallista lainsäädäntöään muuttamalla rikoslain säännöksiä tai lisäämällä siihen uusia säännöksiä, kun taas harvemmat antoivat tai muuttivat terrorismin torjuntaa koskevia erityislakeja (**IE, CY, PT, RO, SE, UK**) tai turvautuivat muihin lakeihin, kuten vuoden 1881 lehdistölakiin (**FR**).¹⁴

¹⁰ Ks. myös vuoden 2008 puitepäättöksen johdanto-osan 11 kappale.

¹¹ Useimmissa tapauksissa jäsenvaltiot toimittivat vain tiedot, jotka olivat tarpeen puitepäättöksen muutettujen 3 ja 4 artiklan noudattamisen arvioimiseksi.

¹² Ks. 8. kesäkuuta 2004 annettu ensimmäinen täytäntöönpanokertomus (KOM(2004) 409 lopullinen ja SEC(2004) 688) ja 6. marraskuuta 2007 annettu toinen täytäntöönpanokertomus (KOM(2007) 681 lopullinen ja SEC(2007) 1463). Näistä täytäntöönpanokertomuksista käy ilmi, että keskeisiä terrorismirikoksia (ks. vuoden 2002 puitepäättöksen 1 artikla), oikeushenkilöiden vastuuta (ks. vuoden 2002 puitepäättöksen 7 ja 8 artikla) sekä tuomiovaltaa koskevien säännösten (ks. vuoden 2002 puitepäättöksen 9 ja 10 artikla) täytäntöönpanossa on puutteita.

¹³ Kaikki jäsenvaltiot (paitsi **CZ**) ovat allekirjoittaneet yleissopimuksen. Joukko jäsenvaltioita ei ole vielä ratifioinut sitä (**BE, CZ, IE, EL, IT, LT, MT, PT, UK**).

¹⁴ Yksityiskohtainen yleiskatsaus jäsenvaltioiden toteuttamista lainsäädäntötoimienpiteistä on komission yksiköiden valmisteluasiakirjan (SWD(2014)xxx) taulukossa 1.

Niistä jäsenvaltioista, joiden oli hyväksyttävä uusia toimenpiteitä, suhteellisen harvat tekivät niin annetussa määräajassa (**DE, ES, CY, NL, SI, SK, SE**). Muut jäsenvaltiot saattoivat vuoden 2008 puitepäättöksen osaksi kansallista lainsäädäntöä vasta vuonna 2011 (**BG, CZ, AT, PL, PT**), 2012 (**FR, LU, RO**) tai 2013 (**BE, HR, LT, HU**). Kaksi jäsenvaltiota ei ole vielä hyväksynyt tarvittavaa lainsäädäntöä (**IE, EL**)¹⁵.

2.1.1. Julkinen yllytys

Vuoden 2002 puitesopimuksen 3 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan, sellaisena kuin se on muutettuna, julkisella yllytyksellä tarkoitetaan ”*sellaista viestin levittämistä yleisölle tai muuta yleiseen tietoisuuteen saattamista, jonka tarkoituksena on yllyttää jonkin 1 artiklan 1 kohdan a–h alakohdassa luetellun rikoksen tekemiseen, mikäli tällainen menettely aiheuttaa yhden tai useamman terrorismirikoksen tekemisen vaaran, riippumatta siitä, sisältääkö se nimenomaista tällaisten rikosten puolesta puhumista*”.

Alle puolet jäsenvaltioista on hyväksynyt läheisesti vuoden 2008 puitepäättöksen sanamuotoa noudattelevia erityisiä säännöksiä, joilla nimenomaisesti kriminalisoidaan sellainen viestin levittäminen yleisölle, jonka tarkoituksena on yllyttää terrorismirikokseen (**BE, DE, IE, ES, HR, CY, LU, RO, SI, FI, UK**). Muut jäsenvaltiot ovat päättäneet käyttää säännöksiä, joilla kriminalisoidaan yleisemmin ”yllytys” (**BG, DK, MT, PL, PT, SK, SE**), ”kehottaminen” (**EE, FR, IT, LV, LT, HU**) tai terrorismirikosten helpottaminen tai tukeminen (**CZ, NL, AT, PL**).

Käytettäessä säännöksiä, jotka koskevat yleisemmin julkista kehottamista tai yllytystä, sen sijaan, että kriminalisoitaisiin jo aikomus yllyttää terrorismirikokseen, kuten vuoden 2008 puitepäättöksessä vaaditaan, vaarana on, että kriminalisoidaan ainoastaan ”välitön yllytys”¹⁶ ”välillisen yllytyksen” sijasta, joka ainoastaan aiheuttaa vaaran yhden tai useamman rikoksen tekemisestä (**BG, EE, FR**, jossa säännös on nimenomaisesti rajoitettu koskemaan välitöntä yllytystä, **IT, LT, HU, MT**). ”Välillinen yllytys” saattaa silti sisältyä kansallisten säännösten soveltamisalaan, jos ne tosiasiallisesti kattavat valmistelevan tai helpottavan toiminnan (ilmeisesti **CZ, EE, NL, AT, PL, PT**) tai toiminnan, joka ainoastaan aiheuttaa terrorismirikoksen tekemisen vaaran (ilmeisesti **LV, AT** ja **SK**) riippumatta siitä, mitä terrorismirikoksia tehdään tai yritetään (**CZ** ja **SE**), tai jos kansalliset tuomioistuimet soveltavat säännöksiä toimintaan, joka voidaan katsoa välilliseksi yllytykseksi (ilmeisesti **DK**).

Jotkin jäsenvaltiot selventävät nimenomaisesti, että julkinen yllytys on rangaistavaa riippumatta siitä, onko jotakin henkilöä tosiasiallisesti kehotettu tekemään terrorismirikos

¹⁵ Irlannin hallitus teki ehdotuksen terrorismirikoksia koskevasta rikoslain muutoksesta vuonna 2012 ja ilmoitti komissiolle sen tulevasta esittämisestä maan parlamentille. Tämän kertomuksen kuvaus perustuu tähän lainsäädäntöehdotukseen. Kreikan hallitus ilmoitti komissiolle laativansa lainsäädäntöehdotusta terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen sekä terrorismin vastustamista koskevaa eurooppalaista yleissopimusta muuttavan pöytäkirjan ja siihen liittyvän lainsäädännön ratifioinnista, mutta ei tehnyt tätä ehdotusta.

¹⁶ ”Välitön yllytys” kuvaa tapauksia, joissa yllytys on johtanut siihen, että henkilö on tehnyt tai ainakin yrittänyt tehdä terrorismirikoksen, ja joissa yllytys on koskenut tiettyä terrorismirikosta.

(esim. **UK**) tai onko terrorismirikos tosiasiallisesti tehty (esim. **IE, CY, LU**), ja myös sellaisissa tapauksissa, joissa toiminnalla kannustetaan yleisesti terrorismirikoksiin (**UK**).

Eräät jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet paitsi yllytyksen terrorismirikosten tekemiseen myös yllytyksen tällaisten rikosten valmisteluun tai niihin houkuttelun (**UK**) tai yllytyksen koulutuksen antamiseen tai kouluttautumiseen niitä varten (**RO**). Eräät jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet terroristipropagandaan tarkoitetun materiaalin levittämisen lisäksi myös tällaisen materiaalin hankkimisen ja hallussapidon (**DE, UK**). Vaikka useimmat jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet vain tahalliset teot, ainakin yhdessä jäsenvaltiossa on kriminalisoitu myös piittaamaton toiminta (**UK**). Jotkin jäsenvaltiot ovat myös säättäneet tarkemmin rajatuista rikoksista, kuten terroristipropagandan julkisesta levittämisestä terrorismiin kehottamisen lisäksi (**UK**), terrorismin julkisesta ihannoimisesta, edistämisestä tai hyväksymisestä (**DK, ES, LT, AT, SI, SK**) tai terrorismin uhrien nöyryyttämisestä tai halveksunnasta (**ES, LT**). Toisaalta eräissä tapauksissa säännökset eivät näytä kattavan kaikkia vuoden 2002 puitepäättöksen 1 artiklassa lueteltuja rikoksia (**DE**).

2.1.2. Terroristien värväys

Terroristien värväyksellä tarkoitetaan 3 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan, sellaisena kuin se on muutettuna, ”toisen henkilön taivuttamista tekemään jokin 1 artiklan 1 kohdan a–h alakohdassa tai 2 artiklan 2 kohdassa lueteltu rikos”.

Useimmat jäsenvaltiot ovat hyväksyneet erityisiä säännöksiä, joilla kriminalisoidaan toisen henkilön taivuttaminen tekemään terrorismirikos ja osallistumaan terroristiryhmän toimintaan. Värväys (vuoden 2002 puitepäättöksen 1 artiklassa tarkoitettujen) terrorismirikosten tekemistä varten sekä värväys (vuoden 2002 puitepäättöksen 2 artiklassa tarkoitettuun) terroristiryhmään kuuluvat saman säännöksen soveltamisalaan hieman alle puolessa jäsenvaltioista (**BE, CZ, DK, ES, HR, LT, LU, HU, NL, SI, FI**). Useilla muilla jäsenvaltioilla on erilliset säännökset kumpaakin värväysmuotoa varten (**DE, FR, AT, UK**). Joissain jäsenvaltioissa vain värväys terrorismirikosten tekemistä varten näyttää olevan rangaistavaa, mutta ei värväys vuoden 2002 puitepäättöksen 2 artiklan 2 kohdan mukaista terroristiryhmän toimintaan osallistumista varten (**BG, EE, IE, MT, PT, RO, SK, SE**, jäsenvaltioissa **CY** ja **LV** on kyseenalaista, kattavatko terrorismilait myös osallistumisen terroristiryhmään).

Niistä jäsenvaltioista, jotka ovat antaneet uusia erityisiä säännöksiä uusien rikosten kattamiseksi, vain harvat käyttivät termiä ”taivuttaa” värväyksen määritelmässään (**HR, LU, SK** ”pyytää”, **MT**: ”taivuttaa” tai ”värvätä”). Useimmat jäsenvaltiot näyttävät valinneen termin ”värvätä” (**BE, BG, DE, EE, IE, IT, ES, LV, LT, MT**: ”taivuttaa” tai ”värvätä”, **PT, RO, SI**: ”kutsuminen”, **FI**) tai muita termejä kuten ”pyrkii houkuttelemaan” (**SE**), ”yllytys” ja ”provosointi” (**NL**), ”kiihottaminen” (**HU**) or ”kehottaminen” (**CY**). Eräissä jäsenvaltioissa katsotaan, että termi ”värväys” edellyttäisi jonkinlaista suunnitelmaa tai ainakin löyhää institutionaalista kehystä, johon värvätyn henkilön on määrä kuulua (**PT**). Tämä voi herättää epäilyksiä siitä, onko ”yksittäisen toimijan” kehottaminen tekemään terrorismirikoksia itse asiassa kriminalisoitu kansallisissa säännöksissä.

Vaikka useimmat jäsenvaltiot viittaavat värväykseen (tai sen synonyymeihin) yleisesti, muutamasta niistä täsmentävät rangaistavan toiminnan tarkemmin (**Ranskassa** määritelmällä viitataan lahjojen ja muiden etujen tarjoamiseen henkilön uhkailemiseksi tai painostamiseksi tekemään terrorismirikos). Tämä saattaa rajoittaa kohtuuttomasti säännöksen soveltamisalaa sikäli, että se ei voisi kattaa tapauksia, joissa henkilöä kannustetaan terrorismirikoksiin muilla tavoin.

Parissa jäsenvaltiossa todetaan nimenomaisesti, että värväys on rangaistavaa, vaikka henkilö ei suostuisi tekemään terrorismirikosta (**CY, LU**).

Eräät jäsenvaltiot käyttävät olemassa olevia tai yleisiä säännöksiä, jotka kattavat erilaiset terrorismirikokseen osallistumisen muodot (esim. **CZ, AT**), terrorismirikoksen helpottamisen (esim. **PL**), terroristiryhmän tukemisen (esim. **CZ, DE, AT**), yllytyksen terrorismirikosten tekemiseen tai kiellettyyn ryhmään kuulumiseen (esim. **UK**), osallistumisen yrityksen ja salahankkeen (**DE, FR: "association de malfaiteurs"**) tai muun valmistelutoiminnan (esim. **HU, UK**). Mahdollisena riskinä on, että terroristijärjestöjen tukemista tai salahankkeeseen osallistumista koskevat säännökset eivät kata "yksittäisten toimijoiden" värväystä (esim. **CZ, DE, FR, UK**). Tästä voi tulla ongelma, ellei tätä toimintaa kriminalisoida millään muulla säännöksellä. Yleisten säännösten käyttäminen saattaa myös herättää epäilyksiä sen suhteen, onko yllytysrikokset todella kriminalisoitu. Tämä riippuu terrorismirikosten helpottamisen tai valmistelun kaltaisten käsitteiden tulkinnasta ja soveltamisesta.

Vaikka värväys ei joissain tapauksissa vaikuta kattavan kaikkia vuoden 2002 puitepäättöksen 1 artiklan 1 kohdan a–h alakohdassa lueteltuja rikoksia (**IT**), jotkin jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet terrorismirikoksen tekemiseen värväyksen lisäksi myös värväyksen terrorismirikoksen helpottamista (**DK**), valmistelua (**FI**) tai siihen osallistumista (**LT, SI, SK**) varten. Joissain jäsenvaltioissa värväyksen määritelmä kattaa myös terrorismin rahoituksen (**DK**). Tietyissä jäsenvaltioissa jokainen, joka on tietoinen siitä, että hänen toimintansa edistää terrorismirikoksia, voi saada rangaistuksen (**FI**). Eräissä maissa on kriminalisoitu myös värväykseen suostuminen (esim. **DK**).

2.1.3. Terroristien koulutus

Terroristien koulutuksella tarkoitetaan 3 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan, sellaisena kuin se on muutettuna, "ohjeiden antamista räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden taikka myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistuksessa tai käytössä taikka muiden erityisten menetelmien tai tekniikan käytössä siinä tarkoituksessa, että tehdään jokin 1 artiklan 1 kohdan a–h alakohdassa lueteltu rikos, ja tietoisena siitä, että opetettuja taitoja aiotaan käyttää tähän tarkoitukseen."

Useimmat jäsenvaltiot ovat hyväksyneet läheisesti vuoden 2008 puitepäättöksen sanamuotoa noudattelevia erityisiä säännöksiä, joilla nimenomaisesti kriminalisoidaan ohjeiden antaminen menetelmien tai tekniikan käytössä terrorismirikoksen tekemiseksi (**BE, DE, IE, HR, IT, CY, LU, MT, AT, PT, RO, SI, SK, FI, SE, UK**).

Jotkin jäsenvaltiot viittaavat yleisemmin "koulutukseen terrorismirikosten tekemistä varten" (**BG, DK, EE, ES, LV**) tai "tietojen, osaamisen ja taitojen antamiseen terrorismirikoksen

tekemistä varten” (LT, NL) mainitsematta vuoden 2008 puitepäättöksen 3 artiklassa lueteltuja erityistaitoja (joskin joissain tapauksissa vaikuttaa siltä, että lisäselvennyksiä on annettu lain selittävissä huomautuksissa; esim. DK).

Sikäli kuin jäsenvaltiot käyttävät terrorismirikoksiin osallistumista ja niiden valmistelua, helpottamista tai tukemista koskevia olemassa olevia yleisiä säännöksiä (CZ, HU, PL), on epäselvää, kriminalisoidaanko kansallisessa lainsäädännössä koulutuksen antaminen sellaisissa tapauksissa, joissa terrorismirikosta ei ole tehty tai yritetty. Tämä riippuu viime kädessä siitä, miten näitä käsitteitä tulkitaan ja sovelletaan kansallisessa lainsäädännössä. Lisäksi on epäselvää, käsittääkö salahankkeen (esim. ”*association de malfaiteurs*” Ranskassa) käsite sellaisen pelkän koulutusmateriaalin levittämisen, jolla ei ole osoitettuja yhteyksiä mihinkään terroristiryhmään.

Useimmat jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet sekä ohjeiden antamisen että koulutuksen (esim. BE, DK, jossa viitataan myös ”opettamiseen”, IE, IT, MT, AT, PT, RO, UK), kun taas jotkin valtiot viittaavat vain koulutukseen (BG, EE, ES, LV, FI) tai jonkinlaiseen ohjeiden antamiseen (DE, HR ja CY: ”ohjeiden antaminen”, LU, NL: ”tietojen antaminen” ja ”opettaminen”, SI, SK: ”asiantuntemuksen tarjoaminen”, SE). Termin ”koulutus” voidaan käsittää edellyttävän jonkinlaista suhdetta kouluttajan ja koulutettavan välillä, mutta ”ohjeiden antaminen” kattaisi tiedon levittämisen itseopiskelua varten (esim. IT, AT).

Joissakin kansallisissa säännöksissä annetaan lisäselvennyksiä, kuten että koulutus on rangaistavaa, jos sitä annetaan yhdelle tai useammalle yksittäiselle henkilölle (BG, UK) tai yleisesti (UK), että taitoja voidaan käyttää jo määritelyihin terroritekoihin tai yleisesti terrorismirikoksiin (UK) tai että koulutus on rangaistavaa, vaikka koulutettava ei suorittaisi terrori-iskua tai osallistuisi siihen (DK, LU).

Yleensä tekojen rikokseksi luokittelu edellyttää tahallisuutta, mutta joissain jäsenvaltioissa tietoisuus siitä, että annetuilla ohjeilla kannustetaan ihmisiä tekemään terrorismirikoksia (FI), tai huolimattomuus (UK, koulutusleireille osallistumisen suhteen) riittävät tähän. Muissa tapauksissa vaikuttaa siltä, että vaaditun tahallisuuden oletetaan lähtökohtaisesti olevan olemassa, koska todistustaakka siitä, että ohjeiden tai koulutuksen antaminen tai saaminen on tapahtunut lainmukaisesti, on vastaajalla (IE, UK).

Vaikka joissain jäsenvaltioissa ne terrorismirikokset, joihin koulutusta annetaan, eivät kata kaikkia vuoden 2002 puitepäättöksen 1 artiklan 1 kohdassa lueteltuja rikoksia (esim. DE, IT), muut jäsenvaltiot menevät vaatimuksia pidemmälle säätämällä esimerkiksi koulutuksen kriminalisoimisesta silloin, kun se liittyy terrorismin rahoittamiseen (DK) tai kun taidot on tarkoitettu jonkin terroristijärjestön käyttöön (CY). Eräissä jäsenvaltioissa koulutus on rangaistavaa paitsi silloin, kun sen tarkoituksena on terrorismirikoksen tekeminen, myös silloin, kun tarkoituksena on osallistua tällaisiin rikoksiin (SI) tai tehdä rikoksia terrorismirikoksen valmistelemiseksi tai helpottamiseksi (NL, FI, UK) tai avustaa muita tekemään tai valmistelemaan terroritekoja (UK). Lisäksi useissa jäsenvaltioissa on kriminalisoitu koulutuksen tai ohjeiden vastaanottaminen, jota kutsutaan myös ”passiiviseksi koulutukseksi” (BE, DK, DE, IE, NL, AT, RO, UK). Eräät jäsenvaltiot ovat hyväksyneet erityisiä lisäsäännöksiä, joilla kriminalisoidaan koulutusleireille osallistuminen (esim. UK).

2.2. Liitännäisrikokset

2.2.1. *Avunanto*

Vuoden 2002 puitepäättöksen 4 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna, vaaditaan jäsenvaltioita toteuttamaan tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että avunannosta 3 artiklassa tarkoitettuihin uusiin rikoksiin tehdään rangaistavaa. Lähes kaikki jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet avunannon uusiin rikoksiin. Useimmissa jäsenvaltioissa avunantoa koskevat yleiset säännökset ovat automaattisesti sovellettavissa uusiin rikoksiin. Vain **Kypros** on nimenomaisesti todennut asianomaisissa säännöksissään, että avunanto uusiin rikoksiin ei ole rikos.

2.2.2. *Yritys*

Vuoden 2002 puitepäättöksen 4 artiklan 4 kohdassa, sellaisena kuin se on muutettuna, annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus kriminalisoida terroristien värväyksen tai koulutuksen yritys. Useimmissa jäsenvaltioissa yritystä koskevia yleisiä säännöksiä sovelletaan ilman lisäerittelyä tai -ehtoja kaikkiin rikoksiin ja siten myös uusiin terrorismirikoksiin. Tämän tuloksena useimmat jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet yrityksen värvätä henkilö tai kouluttaa tätä terrorismitarkoituksiin sekä yrityksen julkiseen yllytykseen (**BE, BG, CZ, EE, ES, HU, LV, LT, MT, NL, AT, PL**). Näyttää kuitenkin siltä, että joidenkin jäsenvaltioiden oikeuskäytännössä katsotaan, että yleiset yritystä koskevat säännökset eivät ole sovellettavissa yllytysrikoksiin (esim. **IT**).

Tietyissä jäsenvaltioissa yritys on rangaistava teko vain, jos se liittyy rikoksiin ja törkeisiin rikoksiin, joista on määrätty tietty vähimmäisrangaistus, mutta ei vähemmän vakavien rikosten yhteydessä. Vaikka kaikki kolme uutta rikosta on eräissä jäsenvaltioissa luokiteltu tällaisiksi vakaviksi rikoksiksi (**DK, HR, PT**), muissa näin ei ole tehty. Näin ollen yritys ei ole rangaistava teko (**DE; SI**: kyseenalaista).

Muissa jäsenvaltioissa yritys on rangaistava teko, jos siitä on erikseen säädetty. Eräät jäsenvaltiot ovat nimenomaisesti kriminalisoineet yrityksen tehdä mikä tahansa kolmesta uudesta rikoksesta (**IE, SE, UK**). Eräät ovat kriminalisoineet vain yrityksen kouluttaa ja värvätä henkilöitä terrorismitarkoituksiin (**LU, SK, FI**), ja toiset eivät ole kriminalisoineet yritystä lainkaan (**CY**: säätänyt nimenomaisesti, että uusien rikosten yritykset eivät ole rangaistavia, **RO**).

2.3. Rangaistukset luonnollisille henkilöille

Rangaistusten taso vaihtelee huomattavasti eri jäsenvaltioissa.¹⁷ Pienin mahdollinen vankeusrangaistus vaihtelee alle yhdestä vuodesta jopa 20 vuoteen. Samoin pisin mahdollinen vankeusrangaistus vaihtelee kahdesta 25 vuoteen tai elinkautiseen vankeuteen. Sakot voivat olla vankeusrangaistuksen vaihtoehto (**DK, DE, IE, LU, NL, UK**) tai sen lisäksi määrättävä rangaistus (**BE, IE, FR, LU, UK**).

¹⁷ Yksityiskohtainen yleiskatsaus sovellettavista rangaistuksista on komission yksiköiden valmisteluasiakirjan taulukossa 2.

Yli puolet jäsenvaltioista määrää saman rangaistuksen kaikista kolmesta uudesta rikoksesta (**BE, BG, CZ, EE, IE, HR, LU, HU, MT, PL, SI, SK, SE**). Jäsenvaltioissa, joissa kolmesta uudesta rikoksesta määrätään eri rangaistukset, rangaistukset julkisesta yllytyksestä ovat yleensä lievempiä kun kahdesta muusta rikoksesta määrättävät rangaistukset (**DK, DE, ES, IT, CY, LV, LT, PT, RO, FI, UK**).

Jos jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet värväytymisen tai koulutuksen tai ohjeiden saamisen sekä värväyksen ja koulutuksen tai ohjeiden antamisen, näihin rikoksiin sovelletaan useimmiten samaa rangaistusasteikkoa (**DK, DE, IE, NL, AT**). Muissa tapauksissa osallistuminen koulutukseen on kriminalisoitu siten, että siitä saa lievemmän rangaistuksen kuin koulutuksen antamisesta (**RO**). Vastaavasti jos jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet terrorismipropagandaan tarkoitetun materiaalin levittämisen lisäksi myös tällaisen materiaalin hankkimisen ja hallussapidon, molempiin rikoksiin sovelletaan samoja rangaistuksia (**DE, UK**). Jos yllytyksen ja terrorismin puolustelun/ihannonnin välillä on tehty ero, jotkin jäsenvaltiot ovat säätäneet lievemmistä rangaistuksista terrorismin puolustelusta (**DK, ES**), kun taas toiset jäsenvaltiot soveltavat samoja rangaistuksia (**DK, AT, SI, SK, UK**). Jos jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet koulutuksen ja ohjeiden antamisen, niihin molempiin sovelletaan useimmiten samaa rangaistusta. Muissa jäsenvaltioissa ohjeiden antamisesta määrätään kuitenkin lievempi rangaistus kuin koulutuksen antamisesta (**AT**). Useat jäsenvaltiot soveltavat eri rangaistuksia sen mukaan, onko värväys tapahtunut jonkin terroristiryhmän puolesta, missä tapauksessa voidaan määrätä ankarampia rangaistuksia (**DK, HU, AT**).

3. LOPPUHUOMAUTUKSET

Useimmat jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet julkisen yllytyksen, terroristien värväyksen ja terroristien koulutuksen vuoden 2008 puitepäättöksen mukaisesti. Komissio huomauttaa, että kaksi jäsenvaltiota (**IE** ja **EL**) ei ole vielä pannut täytäntöön vuoden 2008 puitepäättöstä, ja kehottaa niitä hyväksymään tarvittavat lainsäädäntötoimenpiteet viipymättä. Vaikka useimmat jäsenvaltiot noudattavat yleisesti ottaen vuoden 2008 puitepäättöstä, erityisesti ”välillisen yllytyksen” ja ”yksittäisten toimijoiden” värväyksen kriminalisointiin kansallisissa säännöksissä liittyy useita mahdollisia ongelmia. Jäsenvaltioita kehoitetaan toimittamaan komissiolle lisäselvityksiä ja -tietoja, jotta se voi saattaa arviointinsa päätökseen.

Keskustelu terrorisminvastaisen lainsäädännön vaikutuksista perusoikeuksiin on liittynyt useimmiten vuoden 2002 puitepäättöksen täytäntöönpanosäädösten hyväksymiseen ja vähemmässä määrin uusiin rikoksiin¹⁸. Vaikka huoli perusoikeuksista saattaa vaikuttaa niiden kansallisten säännösten tulkintaan ja soveltamiseen, joilla säädetään kolmesta uudesta

¹⁸ Keskustelu koski muun muassa oikeusvarmuuteen liittyviä kysymyksiä, suhteellisuusperiaatteen kunnioittamista luonteeltaan valmistelevista rikoksista määrättävien rangaistusten yhteydessä sekä mahdollista jännitettä sananvapauden ja julkista yllytystä koskevan rikoksen välillä.

rikoksesta, ei vaikuta siltä, että sen vuoksi kansallisessa lainsäädännössä olisi täytynyt rajoittaa asianomaisten säännösten soveltamisalaa.¹⁹

Komissio huomauttaa, että sidosryhmät suosittavat kokemusten ja käytäntöjen vaihdon tehostamista syyttäjien ja tuomarien välillä ja pitävät tarpeellisenä integroida lainvalvontatoimet kattavampaan lähestymistapaan, jonka olisi sisällettävä myös radikalisoitumisen ja terroristien värväyksen ennaltaehkäisy varhaisessa vaiheessa.

Komissio kehottaa jäsenvaltiota seuraamaan ja arvioimaan terrorismia koskevien rikosoikeudellisten säännösten soveltamista käytännössä. Tässä yhteydessä olisi kiinnitettävä huomiota perusoikeuksien suojeluun sekä laajempaan poliittiseen lähestymistapaan, jolla torjutaan radikalisoitumista ja terroristien värväystä.

Komissio aikoo seurata edelleen terrorismin torjumisesta tehdyn puitepäätöksen tehokkuutta ja vaikutuksia.

¹⁹ Komissiolle toimittamissaan ilmoituksissa jäsenvaltiot eivät vedonneet vuoden 2008 puitepäätöksen 2 tai 3 artiklaan rajoittaakseen uusien terrorismirikosten soveltamisalaa tai esittäneet perusoikeuksiin liittyviä huolenaiheita syynä olla ottamatta käyttöön uusia rikoksia.