Lakivaliokunta

AI FI 1/2023
23.1.2023

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

# Amnestyn lausunto hallituksen esitykseksi eduskunnalle terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen lisäpöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi sekä laiksi rikoslain 34 a luvun 1 ja 4 b §: n muuttamisesta

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnestyn tehtävänä on tehdä ihmisoikeudet tunnetuiksi, tutkia vakavia ihmisoikeusloukkauksia sekä kampanjoida niitä vastaan kaikkialla maailmassa. Amnesty seuraa aktiivisesti vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita ja on ottanut kantaa sekä Suomessa että kansainvälisesti terrorismisäännöksiä uudistettaessa ihmisoikeusvelvoitteita esille tuoden ja niiden toteutumista vaatien.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

## 1. Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi terrorismin ennaltaehkäisyä koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen Riiassa 22 päivänä lokakuuta 2015 tehdyn lisäpöytäkirjan. Esitys sisältää myös ehdotuksen niin sanotuksi blankettilaiksi, jolla saatetaan voimaan kyseisen lisäpöytäkirjan lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset.

Lisäksi rikoslain 34 a luvun terrorismirikoksia koskeviin säännöksiin ehdotetaan eräitä muutoksia. Lisäpöytäkirjan 3 artiklaan liittyvistä syistä terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen rangaistavuus laajennettaisiin rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä kattamaan myös kouluttautuminen rangaistusasteikon perusteella lievimpiä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia eli mainitun luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisia rikoksia varten. 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa luetellut rikokset käsittävät laittoman uhkauksen, perättömän vaarailmoituksen, 24 luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun törkeän julkisrauhan rikkomisen ja 44 luvun 10 §:ssä tarkoitetun ydinenergian käyttörikoksen.

Lisäksi tässä yhteydessä korjattaisiin yleissopimukseen liittymisen yhteydessä kyseiseen kohtaan kirjattu virheellinen säännösviittaus, joka koskee myös lisäpöytäkirjaa. Kohdassa viitataan rikoslain 24 luvun 4 §:n 2 momenttiin, vaikka viittauksen pitäisi kohdistua kyseisen pykälän 2 kohtaan. Muilta osin kansallisen lainsäädännön katsotaan jo vastaavan lisäpöytäkirjan velvoitteita, koska terrorismirikoksia koskevia rikoslain rangaistussäännöksiä on muutettu viime vuosina laajamittaisesti.

Esityksen mukaan lisäpöytäkirjan kansallisella hyväksymisellä ja voimaansaattamisella sitoudutaan kansainvälisiin velvoitteisiin, joilla edistetään YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178 velvoitteiden täytäntöönpanoa. Lisäpöytäkirjassa velvoitetaan päätöslauselmaan perustuen säätämään rangaistaviksi matkustaminen ulkomaille terrorismia varten sekä sellaisen matkustamisen rahoittaminen ja sen järjestäminen ja muu helpottaminen. Päätöslauselmaan liittyvien kriminalisointivelvoitteiden lisäksi lisäpöytäkirja edellyttää, että rangaistaviksi säädetään osallistuminen yhteenliittymään tai ryhmään terrorismia varten ja koulutuksen vastaanottaminen terrorismiin. Lisäksi lisäpöytäkirjassa on sopimuspuolten välistä tietojenvaihtoa koskeva artikla.

Lisäpöytäkirjan mukaan edellä mainittujen tekojen säätämisellä rangaistavaksi tehostetaan sopimuspuolten pyrkimyksiä ehkäistä ennalta terrorismia ja sen kielteisiä vaikutuksia mahdollisuuksiin nauttia täysimittaisesti ihmisoikeuksia, erityisesti oikeutta elämään. Näitä pyrkimyksiä on tarkoitus tehostaa sekä valtionsisäisesti että kansainvälisessä yhteistyössä.

## 2. Amnestyn kanta

Amnesty on yhtä mieltä esityksen kanssa siitä, että terrorismirikoksia tulee estää ja täten pyrkiä pelastamaan ihmishenkiä. Samalla lainsäädännön tulee kuitenkin turvata myös muiden ihmisoikeuksien toteutuminen. Terrorismin estäminen ei saa automaattisesti alistaa kaikkia muita ihmisoikeuksia alleen, vaan siinä, kuten kaikessa oikeushyvien keskinäisessä punninnassa ja ihmisoikeuksien rajoittamisessa, tulee arvioida hyväksyttäviin päämääriin pääsemisessä käytettävien keinojen oikeasuhtaisuus. Tämä on huomioitava niin lakia sovellettaessa kuin sitä valmisteltaessa.

Perusteluissa tuodaan esille, että lisäpöytäkirjan tosiasialliset vaikutukset riippuvat siitä, missä määrin sopimuspuolen kansallinen lainsäädäntö jo vastaa velvoitteita. Edelleen todetaan, että YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178 täytäntöönpanon edistämiseen liittyviä vaikutuksia rikoslainsäädäntöön ei synny, koska päätöslauselman edellyttämät muutokset lainsäädäntöön on toteutettu jo vuonna 2016. Muilta osin lisäpöytäkirjan hyväksyminen edellyttää niin vähäistä lainsäädäntömuutosta, joka koskee kouluttautumista terrorismirikoksen tekemistä varten, että lisäpöytäkirjan rikosoikeudellisten velvoitteiden itsenäisiä vaikutuksia voidaan pitää erittäin vähäisinä.

Amnesty huomauttaa, että vaikka lisäpöytäkirjan täytäntöönpano ei vaikuttaisikaan edellyttävän huomattavia muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön, edellytettävät muutokset on valmisteltava huolellisesti Suomea sitovat perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet ja lainvalmistelun hyvät käytänteet asianmukaisesti huomioiden. Tämä on korostetun tärkeää, kun otetaan huomioon jäljempänä eritellyt päätöslauselman ja lisäpöytäkirjan säännöksien laajasta ja epätäsmällisestä muotoilusta seuraavat ongelmat.

Huomioiden hallituksen esityksen painoarvo lain tulkintaa ohjaavana oikeuslähteenä Amnesty katsoo, että esityksessä tulisi antaa konkreettisia esimerkkejä mahdollisista soveltamistilanteista. Tämä on erityisen merkityksellistä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta. Myös vaikutusten arviointia koskevaa lukua on täydennettävä tekemällä syvällisempi perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Lisäksi Amnesty huomauttaa, että terrorismilakeja säätäessä tulee huomioida perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset täysimääräisesti, eikä terrorismirikoksia tule käsitellä poikkeuksena, jonka nojalla perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksia voidaan tulkita poikkeavalla tavalla.

## 3. Yleisesti YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178 ja lisäpöytäkirjan ongelmista

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2178 sisältää säännöksiä, jotka ovat liian laajoja ja täsmentymättömiä. Päätöslauselmaa on tältä osin kritisoitu voimakkaasti.[1] Esimerkiksi termejä ”terroristi” tai ”terroristinen koulutus” ei ole määritelty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Amnesty huomauttaa, että tarkkarajaisten määritelmien puuttuminen saattaa vaarantaa laillisuusperiaatteen toteutumisen, jonka mukaan lain on oltava selkeä, ymmärrettävä ja helposti saatavilla. Ihmisten on voitava ennakoida lain käytännön vaikutukset selvästi. Näin minimoidaan muun muassa rikosnimikkeiden mielivaltainen ja syrjivä soveltaminen.

Lisäpöytäkirja perustuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2178, ja siinä on samoja ihmisoikeuksien kannalta ongelmallisia piirteitä kuin päätöslauselmassa.[2] Lisäpöytäkirjan soveltamisala on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallinen muun muassa terrorismirikoksen määritelmän vuoksi. Lisäpöytäkirjassa terrorismirikos on määritelty viittaamalla

[1] Report of the United Nations High Commissioner for Human Rights on the protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, UN Doc. A/HRC/28/28 of 19 December 2014, paras. 46/47: https://www.ohchr.org/sites/default/files/newyork/Documents/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web_final.pdf.

[2] Ks. lisää Amnesty International, Council of Europe: Preliminary Observations on the December 2004 Draft European Convention on the Prevention of Terrorism (Index: IOR 61/002/2005) https://www.amnesty.org/en/documents/ior61/002/2005/en; Amnesty International's representations on the February 2005 draft Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism (Index: IOR 61/005/2005). https://www.amnesty.org/en/documents/ior61/005/2005/en.

yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan terrorismirikoksen määritelmään. Yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdassa määrittely on puolestaan toteutettu viittaamalla yleissopimuksen liitteenä olevaan luetteloon sopimuksista (11 kpl), joista osa määrittelee itse rikokset laajasti ja osa viittaamalla edelleen muihin sopimuksiin. Tällaiset sääntelyratkaisut lähestyvät blankorangaistussäännöksiä, joihin lainvalmistelijoita on kehotettu suhtautumaan torjuvasti. Tunnusmerkistössä on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti täsmällisesti ja konkreettisesti kuvattava se teko, joka säädetään rangaistavaksi.[3]

Lisäpöytäkirjassa kriminalisoidaan laajasti terrorismirikoksen liitännäisrikoksia, joiden katsotaan olevan yhteydessä päärikokseen eri asteisesti. Koska itse päärikoksen määritelmä on niin laaja, on epäselvää, miten liitännäisrikoksia, joilla ei välttämättä ole edes selkeää liityntää päärikokseen, pystytään varmuudella tunnistamaan. Laillisuusperiaate edellyttää, että lait ovat selkeitä ja helposti saatavilla ja että niitä sovelletaan käytännössä riittävän ennakoitavasti.[4] Amnesty katsoo, että lisäpöytäkirjan muotoilu ei riittävällä tasolla toteuta laillisuusperiaatetta.

Täytäntöönpantaessa lisäpöytäkirjasta seuraavia velvoitteita kansallisesti on ensiarvoisen tärkeää, että lainvalmistelussa huolehditaan Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden, kuten laillisuusperiaatteen, täysimääräisestä toteutumisesta. Myös lisäpöytäkirjan 8 artiklassa edellytetään sopimuspuolten varmistavan, että lisäpöytäkirjan kriminalisointeja säädettäessä sekä kyseisiä rangaistussäännöksiä täytäntöön pantaessa ja sovellettaessa kunnioitetaan ihmisoikeusvelvoitteita.

**4. Kouluttautumisen kriminalisoinnin laajentaminen**

4.1 Huomioita kouluttautumiskriminalisoinnista taustaksi kriminalisoinnin laajentamista koskevalle arvioinnille

Tällä hetkellä rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä kriminalisoidaan kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Rangaistavaa on kouluttautua terrorismirikoksen tekemistä varten, paitsi 1 §:n 1 momentissa 1 kohdassa tarkoitettujen rikosten eli laittoman uhkauksen, perättömän vaarailmoituksen, 24 luvun 4 §:n 2 momentissa tarkoitetun törkeän julkisrauhan rikkomisen tai 44 luvun 10 §:ssä tarkoitetun ydinenergian käyttörikoksen tekemistä varten. Rangaistavaa on kouluttautuminen myös 1 a §:n mukaiseen radiologista asetta koskevaan terrorismirikokseen tai 2 §:ssä tarkoitettuun terrorismirikoksen valmisteluun.

Kouluttautuminen on rangaistavaa vain, jos se tehdään räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden tai myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistukseen tai käyttöön tai muihin näihin rinnastettaviin menetelmiin tai tekniikoihin. Pykälä kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaisen edellä mainitun kouluttautumisen, jos tekijä aikoo käyttää sitä terrorismirikoksen tekemiseen. Säännös ei siis sisällä lainkaan kouluttautumisteon ja konkreettisen terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen välistä vaaraedellytystä koskevaa kriteeriä, vaan kouluttautumisen rangaistavuuden lähestulkoon ainoaksi määrittäjäksi muodostuu kouluttautujan subjektiivista tarkoitusta koskeva tunnusmerkistön edellytys. Vain koulutusta vastaanottava voi viime kädessä tietää, mihin hän uusia tietoja ja taitojaan haluaa käyttää. Ajattelun kriminalisoinnin ei voida katsoa olevan mielekästä eikä ihmisoikeusnormien mukaista. Rikoslainsäädännön periaatteisiin kuuluu, että kriminalisointi ei saa synnyttää ylitsepääsemättömiä tai mielivaltaisesti ratkaistavia näyttöongelmia.

Kouluttautumista koskevaa kriminalisointia on esitöissä luonnehdittu valmisteluluonteiseksi kriminalisoinniksi.[5] Valmistelutoimet ovat yritystäkin varhaisempia tekoja, joissa varsinaisen rikoksen tekemistä ei ole vielä edes aloitettu. Kouluttautuminen olisi rangaistavaa silloinkin, kun tekijä on päättänyt tehdä terrorismirikoksen, mutta ei ole vielä yksilöinyt esimerkiksi tekonsa aikaa, kohdetta tai paikkaa.

Suomen rikosoikeusjärjestelmässä on perinteisesti suhtauduttu pidättyväisesti valmistelutoimien kriminalisointeihin, koska rangaistavia toimia on vaikea kuvata laillisuusperiaatteen vaatimalla

[3] Lainkirjoittajanopas, Kriminalisointi ja rangaistussäännökset: http://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saantelyt/12-9/
[4] Ks. esimerkiksi Euroopan Ihmisoikeussopimuksen 7 art. YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 15 art.
[5] HE 18/2014 vp, s. 14: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_18+2014.pdf.

tarkkarajaisuudella ja epätäsmälliset säännökset johtavat helposti tulkinta-, näyttö- ja oikeusturvaongelmiin.[6]

4.2 Kouluttautumisen kriminalisoinnin laajentaminen

Esityksen perustelujen mukaan lisäpöytäkirjan kriminalisointivelvoitteet on yhtä nyt käsillä olevaa muutosta lukuun ottamatta toteutettu jo aikaisemmilla lainsäädäntömuutoksilla. Hallituksen esityksessä esitetään, että lisäpöytäkirjan 3 artiklaan liittyvistä syistä terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan kouluttautumisen rangaistavuus laajennettaisiin rikoslain 34 a luvun 4 b §:ssä kattamaan myös kouluttautumisen rangaistusasteikon perusteella lievempiä terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia eli mainitun luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisia rikoksia varten.

Esityksen perustelujen mukaan perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä suhteellisuusperiaatteen rikosoikeudelliselle sääntelylle asettamat vaatimukset on jo otettu huomioon ja arvioitu aikaisempien lainsäädäntömuutosten yhteydessä. Amnesty huomauttaa, että tämän arvioinnin ei voida katsoa kattavan nyt ehdotettua lainsäädäntöuudistusta. Kuten edellä on kuvattu, kouluttautumisen kriminalisointiin liittyy jo ennestään perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ongelmallisia piirteitä.

Hallituksen esityksessä on todettu, että lisäpöytäkirja edellyttää rikoslain 34 a luvun 4b §:n muuttamista esitetyllä tavalla, eikä siten kansalliselle harkintavallalle jää tilaa. Kriminalisointia on perusteltu myös perustuslakivaliokunnan käytännöllä, josta esityksen mukaan ilmenee, että terrorismin estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja hyvin painavat perusteet.

Amnesty katsoo, että koulutuksen laajentamisen perusteluissa kriminalisointia olisi tullut arvioida perusteellisemmin muun muassa suhteellisuusperiaatteen näkökulmasta. Suhteellisuusperiaatteen toteutumista arvioidaan perusteluissa lyhytsanaisesti todeten, että ”Suhteellisuusperiaatteen kannalta muutosta arvioitaessa on otettava huomioon se, että rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa mainitut rikokset ovat terroristisessa tarkoituksessa tehtyinä vakaviksi katsottavia rikoksia, joista tuomitaan vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kolmeksi vuodeksi.” Amnesty katsoo, että tämä ei ole riittävää. Suhteellisuusperiaatteen arviointiin kuuluu muitakin elementtejä kuin rangaistuksen kovuuden toteaminen.

Esityksessä tulisi kuvata kattavammin myös uusien kriminalisointien yhteyttä päärikokseen. Oikeushyvien suojelun periaatteen mukaisesti rangaistavaksi on perusteltua säätää vain sellainen moitittava menettely, joka loukkaa tai konkreettisesti vaarantaa oikeusjärjestyksen suojaamia oikeushyviä. Kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten on rangaistavaa vain, jos se tehdään räjähteiden, ampuma-aseiden tai muiden aseiden tai myrkyllisten tai haitallisten aineiden valmistukseen tai käyttöön tai muihin näihin rinnastettaviin menetelmiin tai tekniikoihin. Esimerkkeinä rinnastettavista menetelmistä ja tekniikoista mainitaan hallituksen esityksessä (HE 18/2014 vp) yleisen liikenteen tai ydinvoimalan ohjausjärjestelmiin puuttumisen mahdollistavia tietokonejärjestelmiä- tai ohjelmia koskevien tietoteknisten taitojen opettelu sekä terrori-iskussa käytettävän erityisen välineen kuten lentokoneen ohjaamisen opettelu.

Nyt käsillä olevan esityksen perusteluissa todetaan, että kaikki 1 kohdassa mainitut rikokset ovat sellaisia, että niitä varten voidaan periaatteessa kouluttautua joko tietojen tai käytännön taitojen hankkimiseksi, mutta perusteluissa ei käy selväksi, miten mainittuihin rikoksiin voitaisiin kouluttautua tunnusmerkistön edellyttämällä tavalla. Kuten esityksen perusteluissa todetaan, kaikki mahdolliset menetelmät tai tekniikat eivät voi olla merkityksellisiä eivätkä voi soveltua terrorismirikosten tekemiseen. Rikossääntelyn tulee olla ennustettavaa eli säännöksen sanamuodon perusteella tulee voida ennakoida, mikä on rangaistavaa. Amnesty katsoo, että pykälän perustelujen perusteella tekijä ei voi täysin ennakoida syyllistyykö hän toiminnallaan rikokseen. Amnesty katsoo, että kouluttautumisella pitää olla aito ja läheinen yhteys taustalla olevaan terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemiseen.

[6] Ks. esim. HE 141/2012 vp s. 5-8. ja PeVL 56/2016 vp.

Nyt käsillä olevassa kriminalisoinnissa rikosvastuu ulotetaan laajemmalle ja etäämmälle päärikoksesta. Tällaisessa tilanteessa on entistä tärkeämpää arvioida epäillyn oikeusturvan toteutumiseen liittyviä seikkoja, kuten mitkä ovat käytännössä edellytykset, joiden täyttyessä rangaistusvastuu toteutuu ja miten edellytysten täyttyminen voidaan todistaa oikeudenmukaisessa oikeudenkäynnissä. Nyt hallituksen esityksessä on päädytty toteamaan, että kouluttautumisen rangaistavaksi säätämisen edellytyksiä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta on käsitelty perusteellisesti kouluttautumisen rangaistavaksi säätämisen ja itsekouluttautumisen yhteydessä.

Amnesty katsoo, että kouluttautumisen kaltaiset rangaistussäännökset laajentavat rikosoikeuden alaa tuntuvasti ilman, että ne kuitenkaan merkittävästi onnistuvat vähentämään terrorismirikosten uhkaa. Mikäli kouluttautumista koskevaa kriminalisointia laajennetaan, valmisteluprosessissa on syytä painottaa läpinäkyvyyttä ja arvioida huolellisesti kriminalisoinnin yleisten periaatteiden toteutuminen ja perus- ja ihmisoikeuksien sille asettamat rajoitukset.

## 5. Virheellisen säännösviittauksen korjaaminen

Esityksessä ehdotetaan korjattavaksi yleissopimuksen liittymisen yhteydessä rikoslain 1 §:n 1 momentin 1 kohtaan kirjattu virheellinen säännösviittaus. Kohdassa viitataan rikoslain 24 luvun 4 §:n 2 momenttiin vaikka viittauksen pitäisi kohdistua kyseisen pykälän 2 kohtaan.

Amnesty huomauttaa, että ihmisten on voitava lähtökohtaisesti luottaa siihen, että lakiteksti on kirjoitettu oikein. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi.

Amnesty toteaa, että virheelliset lakiviittaukset tulee korjata välittömästi, kun niitä huomataan.

## 6. Muuta

### 6.1 Ihmisoikeusvaikutusten arviointi

Amnesty huomauttaa, että vaikutusarviointeja käsittelevässä jaksossa ei ole tehty erikseen perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia. Esityksen lausuntopalautejaksossa on todettu, että kouluttamisen rangaistavaksi säätämisen edellytyksiä perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta on käsitelty perusteellisemmin kouluttautumisen rangaistavaksi säätämisen ja aikaisemman soveltamisalan laajentamisen (itsekouluttautuminen) yhteydessä.

Esityksen vaikutusarviointia koskeva luku on hyvin suppea ja siinä tyydytään lähinnä toteamaan, että rikosoikeudellisten velvoitteiden itsenäisiä vaikutuksia voidaan pitää erittäin vähäisinä, koska suurin osa päätöslauselman ja lisäpöytäkirjan edellyttämistä muutoksista on tehty lainsäädäntöön jo aiemmin.

Amnesty huomauttaa, että lainsäädäntömuutoksella lisätään neljään eri terroristiseen rikokseen kouluttautuminen rangaistavaksi, joten muutoksen vähäisyyden korostaminen on osaltaan harhaanjohtavaa. Lisäksi on syytä huomauttaa, että kouluttautumisesta terrorismirikokseen voi saada jopa kolme vuotta vankeutta. Vaikutusten arviointi on ollut hyvin suppeaa eikä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ole arvioitu laajasti myöskään vuonna 2014 teon rangaistavaksi säätämisen yhteydessä eikä vuonna 2018 rangaistuksen laajentuessa itseopiskeluun tänä päivänä vaaditulla tasolla.[7]

Ohjeistusta perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arvioinnista on päivitetty marraskuussa 2022. Amnesty katsoo, että vuosina 2014 ja 2018 tehtyihin arviointeihin viittaaminen ei ole riittävä täyttämään velvoitetta perus- ja ihmisoikeusvaikutusten tosiallisesta arvioinnista. Näin ollen, vaikutusten arviointia koskevaa lukua on täydennettävänä tekemällä syvällisempi ihmis- ja perusoikeusvaikutusten arviointi.

[7] Perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi lainvalmistelussa (valtioneuvosto.fi).

Lisäksi Amnesty huomauttaa, että perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi koskee myös tilanteita, joissa hyväksytään ja saatetaan voimaan kansainvälisiä velvoitteita ja kun täytäntöönpannaan Euroopan unionin säädäntöä.[8]

## 6.2 Lopuksi

Terrorismissa on kyse rikollisuudesta, joka vaarantaa ihmisten henkeä ja turvallisuutta sekä yhteiskunnan vakautta ja oikeusjärjestystä. Amnesty katsoo, että terrorismin estämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja painavat perustelut, ja sen vakavuus on otettava huomioon arvioitaessa siihen puuttuvien keinojen oikeasuhtaisuutta. Samalla on muistettava, että sääntelyllä rajoitetaan ihmisten perus- ja ihmisoikeuksia, jolloin rajoitusten tulee olla hyväksyttäviä, oikeasuhtaisia ja tarkkarajaisia. Myös perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt tähän huomiota lausunnoissaan.

Amnesty toteaa, että terrorismirikoksia koskevaa lainsäädäntökäytäntöä on viime vuosina kuitenkin leimannut traditio, jossa terrorismirikoksia koskevassa lainsäädännössä perus- ja ihmisoikeuksien asettamia vaatimuksia ei oteta täysimääräisesti huomioon. Amnesty huomauttaa, että vaikka terrorismirikoksia koskevan säänteln tausta on pitkälti Suomea velvoittavassa kansainvälisessä ja EU-oikeudellisessa sääntelyssä, tämä ei saa tarkoittaa kriminalisointiedellytysten ja perus- ja ihmisoikeuksien asettamien vaatimuksien erilaista tulkintaa.

Erityisen ongelmallista on, ettei terrorismia ja terroristista tarkoitusta ylipäänsä ole määritelty yleismaailmallisesti. Se avaa valtioille mahdollisuuden hyödyntää avointa termiä omien tarkoitusperiensä mukaisesti. Lisäksi terrorismikriminalisoinnit kattavat tekoja, joiden yhteys oikeushyviä konkreettisesti loukkaaviin tai vaarantaviin toimiin voi olla hyvinkin etäinen ja todella vaikea näyttää toteen. Tämänkaltaiset rangaistussäännökset laajentavat rikosoikeuden alaa tuntuvasti ilman, että ne merkittävästi onnistuvat vähentämään terrorismirikoksien uhkaa. Näin luodaan odotuksia, joihin nykyinen sääntely ei kykene vastaamaan, ja tämä puolestaan johtaa helposti uusiin kriminalisointipaineisiin.

Amnesty katsoo, että rikoslain terrorismirikoksia koskevia säännöksiä on syytä selkeyttää. Suomessa terrorismirikoksia koskeva lainsäädäntö on luotu usealla eri kerralla, ja siitä on muodostunut monimutkainen ja vaikeaselkoinen kokonaisuus. Lisäpöytäkirja ja sen velvoitteet ovat yksi kerros lisää jo ennestään pirstaleiseen kokonaisuuteen.

Amnesty myös huomauttaa, että terrorismin vastainen työ tulee nähdä monipuolisemmin tehtävänä, jossa työkaluja ei muodosta vain entisten kriminalisointien laajentaminen ja kokonaan uusien luominen. Tärkeää on huolehtia ihmisten taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien täysimääräisestä toteutumisesta sekä vaalia kansalaisyhteiskunnan yksiköitä osallistavia mekanismeja.

[8] Ks. Oikeusministeriön muistio, Lainsäädännön kehittäminen ja laintarkastus 10.10.2020, Perus- ja ihmisoikeudet lainvalmistelussa: https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/45c9250e-1280-436b-a933-182292ad00d9/7dd298b1-8f90-44e0-80a4-6896c57126d3/MUISTIO_20220315074152.PDF.

Kunnioittavasti



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja: Pargol Miraftabi

Oikeudellinen asiantuntija

Amnesty International Suomen osasto

pargol.miraftabi@amnesty.fi