

Ulkoministeriö

AI FI 143/2022

3.11.2022

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO

Hietaniemenkatu 7 A

00100 Helsinki

P: 09 8562 0600

E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)

W: [amnesty.fi](http://amnesty.fi)

## **Amnestyn lausunto luonnoksesta 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 ihmisoikeusveloitteita esille tuoden ja niiden toteutumista vaati.

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

### **1. Ulkoministeriön ehdotus**

Ulkoministeriön valmistelemissa 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 käyttör rikoksen.

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 veloitteita, 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 säätämällä 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 esitysluonnoksen 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 ihmisoikeusveloitteet ja lainvalmistelun hyvät käytänteet asianmukaisesti huomioiden. Tämä on korostetun tärkeää, kun otetaan huomioon jäljempänä eriteltyt päätöslauselman ja lisäpöytäkirjan säännöksiin laajasta ja epätäsmällisestä muotoilusta seuraavat ongelmat.

Amnesty katsoo, että nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä tulee perusteellisemmin avata, seuraako vaatimus kouluttautumisen rangaistavuuden laajentamisesta suoraan yleissopimuksesta vai jättääkö se lainsäätäjälle kansallista harkintavaltaa. Lisäksi Amnesty huomauttaa, että hallituksen esityksessä tulisi eritellä laajemmin ja yksityiskohtaisemmin, kuinka kriminalisoinnin yleisiä periaatteita, kuten suhteellisuutta, on arvioitu suhteessa kouluttautumisen rangaistavuuden laajentamiseen. Huomioiden hallituksen esityksen painoarvo lain tulkintaa ohjaavana oikeuslähteenä olisi suotavaa, että esityksessä annettaisiin konkreettisia esimerkkejä mahdollisista soveltamistilanteista. Myös vaikutusten arviointia koskevaa lukua on täydennettävä tekemällä syvällisempi perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi.

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

YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2178 sisältää säännöksiä, jotka ovat liian laajoja ja täsmentymättömiä ja sitä on tältä osin voimakkaasti kritisoitu. (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](https://www.ohchr.org/sites/default/files/newyork/Documents/Human-Rights-Responses-to-Foreign-Fighters-web_final.pdf).) Esimerkiksi termit ”terroristi” tai ”terroristinen koulutus” ei ole määritelty täsmällisesti. Amnesty huomauttaa, että tarkkarajaisten määritelmien puuttuminen herättää huolen siitä, että täytäntöönpanossa valtiot voivat luoda laajasti määriteltyjä rikosnimikkeitä, jotka eivät täytä laillisuusperiaatetta ja joihin liittyy riski mielivaltaisesta ja syrjivästä soveltamisesta.

Lisäpöytäkirja perustuu YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmaan 2178, ja siinä on samoja ihmisoikeuksien kannalta ongelmallisia piirteitä kuin päätöslauselmassa. (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>.) Amnesty tuo esille, että lisäpöytäkirjan soveltamisala on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta ongelmallinen muun muassa terrorismirikoksen määritelmän vuoksi. Lisäpöytäkirjassa terrorismirikos on määritelty viittaamalla 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 kehoitettu suhtautumaan torjuvasti. Tunnusmerkistössä on rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaisesti täsmällisesti ja konkreettisesti kuvattava se teko, joka säädetään rangaistavaksi. (Lainkirjoittajanopas, Kriminalisointi ja rangaistussäännökset: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/12-yleislait-ja-eraat-yleiset-saantelyt/12-9/>)

Lisäpöytäkirjassa kriminalisoidaan laajasti terrorismirikoksen liitännäisrikoksia, joiden katsotaan olevan yhteydessä päärikokseen eri asteisesti. Koska itse päärikoksen määritelmä on niin laaja, herää huoli siitä, 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. (Ks. esimerkiksi Euroopan Ihmisoikeussopimuksen 7 art. YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 15 art.) Amnesty katsoo, että lisäpöytäkirjan muotoilu ei riittävällä tasolla toteuta laillisuusperiaatetta.

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

#### **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 tarkoitettun törkeän julkisrauhan rikkomisen tai 44 luvun 10 §:ssä tarkoitettun 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. Rikoslainsäädännön periaatteisiin kuuluu, että kriminalisointi ei saa synnyttää ylitsepääsemättömiä tai mielivaltaisesti ratkaistavia näyttöongelmia.

Kouluttautumista koskevaa kriminalisointia on esitöissä luonnehdittu valmisteluun tekeväksi kriminalisoinniksi. (HE 18/2014 vp, s. 14: [https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he\\_18+2014.pdf](https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/he_18+2014.pdf).) 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 tarkkarajaisuudella ja epätäsmälliset säännökset johtavat helposti tulkinta-, näyttö- ja oikeusturvaongelmiin. (Ks. esim. HE 141/2012 vp s. 5-8. ja PeVL 56/2016 vp.)

#### 4.2 Kouluttautumisen kriminalisoinnin laajentaminen

Esitysluonnoksen perustelujen mukaan lisäpöytäkirjan kriminalisointivelvoitteet on yhtä nyt käsillä olevaa muutosta lukuun ottamatta toteutettu jo aikaisemmillä lainsäädäntömuutoksilla. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi 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.

Nyt käsillä olevassa esityksestä jää verraten epäselväksi, sisältyykö kouluttautumisen kriminalisoinnin laajentamiseen kansallista harkintavaltaa, vai velvoittavatko yleissopimuksen ja lisäpöytäkirjan artiklat nimenomaisesti laajentamaan kriminalisoinnin koskemaan esityksessä mainittuja rikoksia.

Esityksen perusteluissa mainitaan, että yleissopimus ja lisäpöytäkirja velvoittavat säätämään rangaistavaksi koulutuksen antamisen ja vastaanottamisen samoja rikoksia eli kaikkia yleissopimuksen liitteen mukaisia terrorismirikoksia varten. Toisaalta lisäpöytäkirjan selitysmuistiossa todetaan, että 3 artiklan on tarkoituksena jossain määrin heijastaa sopimuksen 7 artiklaa (terrorismikoulutus) velvoittamalla sopimuspuolet kriminalisoimaan koulutuksen saaminen, joka antaa vastaanottajalle mahdollisuuden suorittaa terrorismirikoksia tai osallistua niiden tekemiseen. (Explanatory Report to the Additional Protocol to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism <https://rm.coe.int/168047c5ec>.) Muotoilusta ei yksiselitteisesti ilmene, että artiklojen sisältöjen tulisi olla identtiset tai, että kaikki mahdolliset terrorismirikokset kuuluisivat 3 artiklan soveltamisalaan.

Harkintavaltaa koskeva kysymys liittyy myös tarpeeseen perustella kriminalisointia laajemmin. Jos uusissa kriminalisoinneissa ei ole kyse kansainvälisten velvoitteiden täysimääräisen toteuttamisen varmistamisesta, kriminalisoinnille tulee olla muita painavia yhteiskunnallisia perusteita. Esityksessä kriminalisoinnin laajentamista on perusteltu kansainvälisten velvoitteiden lisäksi johdonmukaisuussyillä ja sillä, että rikoslain 34 a luvun 2 §, joka koskee terrorismirikoksen valmistelua, on ollut kouluttautumista koskevan pykälän mallina ja valmistelun kriminalisointi ulottuu nykyisin myös rikoslain 34 a luvun 1 § 1 momentin 1 kohtaan. Näitä perusteita tuskin voidaan pitää vielä suhteellisuusperiaatteen mukaisina painavana yhteiskunnallisena tarpeena.

Suhteellisuusperiaatteen toteutumista arvioidaan perusteluissa ylipäänsä vain yhdellä lauseella 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 ennakoita, mikä on rangaistavaa. Amnesty katsoo, että pykälän perustelujen perusteella tekijä ei voi täysin ennakoita syyllistyykö hän toiminnallaan rikokseen.

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 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 muistaa, että kouluttautumisesta terrorismirikokseen voi saada jopa kolme vuotta vankeutta.

Vaikutusten arviointi on ollut hyvin suppeaa eikä perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia ole arvioitu myöskään vuonna 2014 teon rangaistavaksi säätämisen yhteydessä eikä vuonna 2018 rangaistuksen laajentuessa itseopiskeluun. Amnesty katsoo, että vaikutusten arviointia koskevaa lukua on täydennettävänä tekemällä syvällisempi ihmis- ja perusoikeusvaikutusten arviointi.

Lisäksi Amnesty huomauttaa, että vaikka esityksessä jää vielä verrattain epäselväksi, mikä on lisäpöytäkirjan ja kansallisen harkintavallan suhde, perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointi koskee myös tilanteita, joissa hyväksytään ja saatetaan voimaan kansainvälisiä veloitteita ja kun täytäntöönpannaan Euroopan unionin säädäntöä. (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](https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/45c9250e-1280-436b-a933-182292ad00d9/7dd298b1-8f90-44e0-80a4-6896c57126d3/MUISTIO_20220315074152.PDF).)

## 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 sääntelyn tausta on pitkälti Suomea velvoittavassa kansainvälisessä ja EU-oikeudellisessa sääntelyssä, tämä ei saa tarkoittaa kriminalisointiedellytysten ja perus- ja ihmisoikeuksien asettamien vaatimuksien erilaista tulkintaa.

Erittymisen ongelmallista on, ettei terrorismia ja terroristista tarkoitusta ylipäänsä ole määritelty yleismaailmallisesti. Se avaa valtioille mahdollisuuden hyödyntää avointa termiä omien tarkoitusprienä 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 veloitteet 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 ja vaalia kansalaisyhteiskunnan yksiköitä osallistavia mekanismeja.

Kunnioitavasti



---

Niina Laajapuro  
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja: Pargol Miraftabi

Oikeudellinen asiantuntija

Amnesty International Suomen osasto

[pargol.miraftabi@amnesty.fi](mailto:pargol.miraftabi@amnesty.fi)