



FRA

EUROPEAN UNION AGENCY
FOR FUNDAMENTAL RIGHTS

DIREKTIIVI (EU) 2017/541 TERRORISMIN TORJUMISESTA

VAIKUTUKSET PERUSOIKEUKSIIN JA VAPAUKSIIN

TIIVISTELMÄ



4

Varmistetaan rikosoikeudellisten rikosten ennakoitavuus ja selkeys terrorismin alalla

5

Vältetään laillisen toiminnan kriminalisointia ja määritetään objektiivisesti terroristiset aikomukset

7

Tutkintatyökaluja ja todistusaineistoa suojataan tehokkailla suojausmenetelmillä

9

Vältetään terrorisminvastaisten toimenpiteiden syrjivien vaikutusten kohdistumista tiettyihin ryhmiin, erityisesti muslimeihin

10

Terrorisminvastaisia toimenpiteitä sovelletaan vain luonteeltaan terroristiseen toimintaan

11

Varmistetaan hallinnollisten toimenpiteiden oikeasuhteinen käyttö ja mahdollisuus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin

© Euroopan unionin perusoikeusvirasto, 2022

Jäljentäminen on sallittua, kunhan lähde mainitaan.

Kaikkien sellaisten kuvien tai muun aineiston käyttöön tai jäljentämiseen, jotka eivät kuulu Euroopan unionin perusoikeusviraston tekijänoikeuteen, on pyydettävä lupaa suoraan tekijänoikeuden haltijalta.

Euroopan unionin perusoikeusvirasto tai kukaan Euroopan unionin perusoikeusviraston puolesta toimiva henkilö ei ole vastuussa jäljempänä esitettävän tiedon mahdollisesta käytöstä.

Luxemburg: Euroopan unionin julkaisutoimisto, 2022

Print	ISBN 978-92-9461-745-3	doi:10.2811/195778	TK-09-21-523-FI-C
PDF	ISBN 978-92-9461-701-9	doi:10.2811/129766	TK-09-21-523-FI-N

Valokuvien julkaisuoikeudet:

Kansi: © hanohiki/AdobeStock

Sivu 2: © Arnaud Le Vu/Hans Lucas

Sivu 6: © PeopleImages/iStock

Sivu 8: © Gorodenkoff/AdobeStock

Sivu 12: © BELGA/AFP

Terroriteot ovat vakava uhka ihmisten elämälle ja turvallisuudelle ja syvälinen turvallisuushaaste valtioille. Samaan aikaan terrorisminvastainen lainsäädäntö, käytänteet ja muut toimenpiteet voivat suoraan tai epäsuorasti johtaa vakaviin perusoikeuksien rajoituksiin ja vaikuttaa kielteisesti yksilöihin, ryhmiin ja koko yhteiskuntaan.

Tässä tiivistelmässä esitetään tärkeimmät havainnot FRA:n raportista, joka koskee terrorismin torjunnasta annettua direktiiviä (EU) 2017/541, joka on tärkein rikosoikeudellinen väline EU:n tasolla terrorismin torjunnassa.

Direktiivi annettiin vuonna 2017. Sillä pyritään puuttumaan kehittyvään terroriuhkaan, joka liittyy ensisijaisesti henkilöihin, jotka matkustavat ulkomaille terrorismitarkoituksessa ja muodostavat uhan palattuaan. Tällaisia henkilöitä kutsutaan yleisesti ulkomaisiksi terroristitaistelijoiksi. Tätä varten direktiivissä edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat uusia toimenpiteitä terrorismin torjumiseksi ja kriminalisoivat muun muassa matkustamisen terrorismitarkoituksessa tai terrorismikoulutuksen vastaanottamisen.

Direktiivi ja sen vaikutus perusoikeuksiin ovat herättäneet suurta julkista huomiota. Euroopan komissio pyysi FRA:ta tekemään tutkimuksen direktiivin vaikutuksista perusoikeuksiin ja -vapauksiin tukeakseen omaa arvioitaan direktiivistä ja keskittyäkseen erityisiin muutoksiin, joita direktiivi toi mukanaan verrattuna aiempiin EU:n oikeudellisiin välineisiin.

Tämän tutkimuksen tuloksilla ja lausunnoilla pyritään edistämään EU:n lainsäädännön, politiikan ja muiden toimenpiteiden täytäntöönpanoa terrorismin torjunnan alalla kaikkialla EU:ssa perusoikeuksia täysimääräisesti kunnioittaen.

Tutkimuksen laajuus

FRA:n havainnot perustuvat pääasiassa haastatteluihin. Ne on tehty sellaisten ammattilaisten ja asiantuntijoiden kanssa, joilla on erityistä kokemusta terrorismin torjunnasta tai jotka ovat erikoistuneet siihen **Belgiassa, Ranskassa, Saksassa, Kreikassa, Unkarissa, Espanjassa ja Ruotsissa**.

Kenttätöön tukena tehtiin rajallinen asiakirjatutkimus kaikissa 25 jäsenvaltiossa, joita direktiivi sitoo.

Terminologiasta: "jihadistinen terrorismi"

Tässä raportissa käytetään termiä "jihadismi" tai "jihadistinen terrorismi", kun viitataan terrorismiin, joka liittyy Daeshin (*) tai Al-Qaidan kaltaisiin järjestöihin tai on saanut niistä vaikutteita. Termi ei ole täysin kiistanon, sillä "jihadilla" on paljon laajempi merkitys. Suurin osa akateemisista lähteistä käyttää sitä kuitenkin viittaamaan tähän erityiseen terrorismiin. Europolin terrorismiluokituksessa, jota monet vastaajat käyttivät viitteenä kenttätöön aikana, termiä käytetään kuvaamaan "väkivaltaista ideologiaa, joka hyödyntää perinteisiä islamilaisia käsitteitä" (**).

(*) Tässä raportissa käytetään terroristiryhmästä arabiankielistä lyhennettä Daesh eikä ISIS tai ISIL.

(**) Europol (2020), **European Union terrorism situation and trend report 2020**, 23.6.2020, s. 35; ks. myös s. 94-95.

Keskeiset havainnot ja FRA:n näkemykset

Tässä raportissa esitetään Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) havainnot **terrorismin torjuntaa koskevan direktiivin (EU) 2017/541** vaikutuksista perusoikeuksiin ja -vapauksiin. Direktiivi on EU-tasolla tärkein rikosoikeudellinen väline terrorismin torjunnassa. Se hyväksyttiin vuonna 2017 vastauksena terroriuhkien muutoksiin, erityisesti ulkomaisten terroristitaistelijoiden ilmiöön.

Direktiivissä korostetaan terrorismin uhkaa demokratialle, oikeusvaltioperiaatteelle ja perusoikeuksien toteutumiselle. Siinä tunnustetaan myös tarve kunnioittaa perusoikeuksia ja -vapauksia, kun sen säännöksiä pannaan täytäntöön. Direktiivin 29 artiklan 2 kohdassa edellytetään, että Euroopan komissio arvioi direktiivin vaikutuksia perusoikeuksiin ja -vapauksiin peilaten. Komissio pyysi FRA:ta suorittamaan tutkimusta tämän arvioinnin yhteydessä.

Tässä raportissa esitellään FRA:n tutkimuksen tärkeimmät tulokset. Se tarjoaa tietoa käytännön toimijoiden ja muiden alan perusteellisesti tuntevien asiantuntijoiden kokemuksista direktiivin säännösten käytännön soveltamisesta kansallisella tasolla kolmen erityisen rikoksen osalta: julkinen yllätys terrorismirikokseen, matkustaminen terrorismitarkoituksessa ja kouluttautuminen terrorismia varten. Siinä tarkastellaan myös monialaisia kysymyksiä, jotka liittyvät terrorismin rikosoikeudellisiin ja hallinnollisiin menettelyihin.

Nämä empiiriset havainnot vahvistavat, että direktiivi vaikuttaa monenlaisiin perusoikeuksiin ja -vapauksiin, jotka turvataan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa (jäljempänä 'perusoikeuskirja') ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Näihin välineisiin kuuluvat erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimus sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus.



Perusoikeuskirjan oikeudet, joihin se vaikuttaa välittömimmin, ovat oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (7 artikla), henkilötietojen suoja (8 artikla), ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus (10 artikla), sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus (11 artikla), kokoontumis- ja yhdistymisvapaus (12 artikla), taiteen ja tieteen vapaus (13 artikla), syrjimättömyys myös etnisen alkuperän, uskonnon tai vakaumuksen perusteella (21 artikla), lapsen oikeudet (24 artikla), liikkumis- ja oleskelunvapaus (45 artikla), oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (47 artikla), syyttömyysolettama ja puolustautumisoikeudet (48 artikla) sekä lainmukaisuuden ja oikeasuhtaisuuden periaatteet (rikosten tekemisestä määrättävien rangaistusten osalta) ja rangaistusten oikeasuhtaisuuden periaatteet (49 artikla).

Nämä tulokset perustuvat 107 ammattilaisen ja asiantuntijan haastatteluihin seitsemästä jäsenvaltiosta: Belgiasta, Ranskasta, Saksasta, Kreikasta, Unkarista, Espanjasta ja Ruotsista. Jäsenvaltiot valittiin siten, että ne kuvastavat terrorismista saatujen kokemusten ja terrorisminvastaisen lainsäädännön soveltamisen moninaisuutta sekä maantieteellistä tasapainoa. FRA haastatteli tuomareita ja tutkivia tuomareita, puolustusasianajajia, syyttäjiä, lainvalvontaviranomaisia, asiaankuuluvien kansalaisjärjestöjen asiantuntijoita, terrorismin torjunnan ja siihen liittyvien rikosoikeudellisten kysymysten akateemisia asiantuntijoita sekä valvonta-asiantuntijoita, mukaan lukien oikeusasiamieslaitosten ja sellaisten elinten edustajia, joilla on erityinen valvontamandaatti.

Kenttätöön tukena tehtiin rajallinen kirjallisuustutkimus 25 jäsenvaltiossa (direktiivi ei sido Tanskaa ja Irlantia). Siinä kerättiin perustietoa oikeudellisesta ja institutionaalisesta kehiksestä ja tärkeimmistä perusoikeuskysymyksistä, jotka nousevat esiin terrorismin torjunnan yhteydessä eri puolilla EU:ta. Kenttähaastattelujen kysymykset laadittiin tämän tutkimuksen pohjalta.

Kansalliset lainsäädäntökehikset vaihtelevat, samoin kuin niiden soveltaminen käytännössä. Tuloksista käy kuitenkin ilmi, että direktiivin soveltamisen vaikutukset perusoikeuksiin ja -vapauksiin aiheuttavat useita yhteisiä haasteita. Raportissa tulokset tuodaan EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden tietoon. Se voi auttaa niitä arvioimaan, tarvitaanko lisätoimia varmistamaan, että direktiivin soveltaminen on täysin perusoikeuksien mukaista.

Koska kenttähaastattelut kattavat seitsemän jäsenvaltiota ja perustuvat enintään 22 haastateltavan kokemukseen jäsenvaltiota kohti, tulokset eivät edusta minkään jäsenvaltion tai koko EU:n tilannetta. Tulokset antavat kuitenkin arvokkaan ja harvinaisen käsityksen siitä, miten käytännön toimijat – jotka soveltavat direktiiviä työssään ja joista monet työskentelevät suoraan terrorismitapausten parissa – kokevat direktiivin soveltamisen käytännössä ja sen vaikutuksen perusoikeuksiin.

VARMISTETAAN RIKOSOIKEUDELLISTEN RIKOSTEN ENNAKOITAVUUS JA SELKEYS TERRORISMIN ALALLA

FRA:N LAUSUNTO 1

Jäsenvaltioiden olisi toteutettava toimia sen varmistamiseksi, että terrorismiin liittyvät rikosoikeudelliset rikokset ovat ennakoitavissa ja selkeitä. Tähän voisi kuulua käytännön toimijoille annettavia tarvittavia ohjeita, joissa selvennettäisiin yksittäisten terrorismirikosten ja terrorismiin liittyvien rikosten soveltamisalaa asianomaisen kansallisen lainsäädännön puitteissa, ja se, että edistettäisiin säännöllistä tietojen ja kokemusten vaihtoa asianomaisten käytännön toimijoiden kesken. Siihen voisi myös tarvittaessa sisältyä yksittäisten rikosten määritelmien tarkistaminen kansallisessa lainsäädännössä ja niiden käytännön soveltaminen. Näin toimimalla vältettäisiin eri rikosten päällekkäisyydet, jotka voivat johtaa ennakoitavuuden puutteeseen, ja vältettäisiin laajojen, kaiken kattavien säännösten käyttö selkeästi määritellyjen rikosten sijasta.

Euroopan komission olisi harkittava yksittäisten rikosten määritelmien selventämistä direktiivissä ja tarkistettava niitä tarvittaessa. Tämä vahvistaisi lain ennakoitavuutta ja selkeyttä. Tämä puolestaan auttaisi varmistamaan perusoikeusturvan vertailukelpoisuuden koko EU:ssa ja varmistaisi, että EU:n lainsäädännöllä on johdonmukainen vaikutus perusoikeuksiin ja -vapauksiin kaikissa jäsenvaltioissa.

Direktiivin johdanto-osan 35 kappaleessa viitataan perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdassa vahvistettuihin laillisuusperiaatteisiin sekä rikosten ja rangaistusten oikeasuhteisuuteen. Ne kattavat myös rikosoikeudellisen täsmällisyyden, selkeyden ja ennakoitavuuden vaatimukset. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön ja EU:n tuomioistuimen vastaavan oikeuskäytännön mukaisesti tämä tarkoittaa, että yksilö voi tietää asianomaisen säännöksen sanamuodon perusteella, mitkä teot ja laiminlyönnit ovat rikosoikeudellisesti rangaistavia. 49 artiklan 3 kohdassa edellytetään myös, että tuomitut rangaistukset ovat oikeassa suhteessa tehtyihin tekoihin nähden.

Direktiivi perustuu terrorismirikosten ja terroristiryhmän laajoihin määritelmiin, jotka on otettu käyttöön direktiiviä edeltäneessä **terrorismin torjuntaa koskevassa puitepäätöksessä 2002/475/YOS**. FRA:n havainnot osoittavat, että tämä tekee epäselväksi jäsenvaltioiden lainsäädännössä hiljattain käyttöön otettujen rikosten soveltamisalan, joka määritellään laajasti niiden suhteen kautta ymmärrettyihin rikollisiin tekoihin. Lisäksi useat haastateltavat huomauttivat, että joidenkin direktiivillä käyttöön otettujen tai muutettujen rikosten soveltamisala on tulkinnanvarainen aineellisten säännösten ja johdanto-osan kappaleiden sanamuodon vuoksi. Näihin rikoksiin kuuluvat julkinen yllytys terrorismirikoksen tekemiseen (5 artikla), koulutuksen vastaanottaminen terrorismia varten (8 artikla) ja matkustaminen terrorismia varten (9 artikla), joissa otetaan käyttöön "epäsuoran yllytyksen" tai "itseopiskelun" kaltaiset teot.

Lisäksi joissakin jäsenvaltioissa sovelletaan usein rikoksia, jotka kattavat laajan kirjon löyhästi määriteltyjä käyttäytymismuotoja, kuten erilaisia terroristijärjestöön osallistumisen muotoja. Tämä vähentää oikeudellista selkeyttä. Kansallisessa lainsäädännössä on myös päällekkäisyyksiä eri rikosten määritelmien välillä. Nämä tekijät yhdessä johtavat siihen, että rikoksia tulkitaan eri puolilla EU:ta eri tavoin ja että yksittäisten jäsenvaltioiden oikeuskäytäntö on ristiriitaista. Tämä vähentää sen ennakoitavuutta, mikä käyttäytyminen on kriminalisoitu ja minkä rikoksen perusteella.

VÄLTETÄÄN LAILLISEN TOIMINNAN KRIMINALISOINTIA JA MÄÄRITETÄÄN OBJEKTIIVISESTI TERRORISTISET AIKOMUKSET

FRA:N LAUSUNTO 2

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että valmistelukosten kriminalisointi, kuten julkisen yllytyksen terrorismiin, matkustamisen terrorismitarkoituksessa ja koulutuksen saamisen terrorismia varten, ei vaikuta yksilön oikeuksien lailliseen käyttämiseen tai johda tällaisten oikeuksien, erityisesti sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden, taiteen ja tieteen vapauden sekä liikkumisvapauden, heikentämiseen. Käytännön suojatoimia olisi otettava käyttöön ja annettava tutkintaviranomaisille ohjeita, jotta ammattilaisten, kuten toimittajien, tutkijoiden tai humanitaaristen järjestöjen, toiminta ei johda heidän osaltaan terrorismitutkimuksiin sekaantumiseen.

Euroopan komission ja jäsenvaltioiden olisi annettava toimivaltaansa perustuen asianmukaista opastusta ja koulutusta terrorismitarkoituksien ja niihin liittyvien rikosten tutkintaan, syytteen esittämiseen ja tuomitsemiseen osallistuville ammattihenkilöille, jotta varmistetaan, että vaaditun teon tahallisuuden määrittämiseksi kehitetään ja käytetään objektiivisia kriteerejä. Rajat ylittävissä yhteyksissä toimivien toimivaltaisten viranomaisten henkilöstölle suunnattu koulutus ja näkemysten vaihto auttaisi kehittämään yhteistä käsitystä kyseisistä rikoksista ja auttaisi saavuttamaan yhdenmukaisen tulkinnan ja soveltamisen terrorismitarkoituksista ja niihin liittyvistä rikoksista eri jäsenvaltioissa. Tällaisessa toiminnassa olisi hyödynnettävä Euroopan tasolla jo olemassa olevien käytännön toimijoiden verkostojen tukea.

olettavat joissakin tapauksissa asiaan liittyvän tarkoituksellisuutta ja siirtävät todistustaakan puolustukselle.

Johdanto-osan 35 kappaleessa todetaan, että direktiivi on pantava täytäntöön perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien mukaisesti ja ottaen huomioon muista EU:n ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista johtuvat velvoitteet. Näihin kuuluvat muun muassa perusoikeuskirjan 11 artiklan mukainen sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus, perusoikeuskirjan 13 artiklan mukainen taiteen ja tieteen vapaus sekä perusoikeuskirjan 45 artiklan mukainen vapaa liikkuvuus EU:ssa.

Direktiivillä vahvistettiin EU:n terrorisminvastaisen lainsäädännön keskittymistä valmistelukoksiin eli tekoihin, jotka on tehty tarkoituksena tehdä varsinainen terrorismitarkoituksena tai myötävaikuttaa sen tekemiseen. Näihin kuuluvat julkinen yllytys terrorismitarkoitukseseen, terrorismiin tähtäävän koulutuksen saaminen ja matkustaminen terrorismitarkoituksessa. Näissä rikoksissa kriminalisoidaan toimintoja, joissa yhdistyvät terroristinen tarkoitus ja tavanomainen käyttäytyminen, kuten verkkoviestintäkanavien käyttö, kirjallisen tai verkkomateriaalin lukeminen tai matkustaminen.

Vastaajat eri ammattiryhmistä, myös ne, jotka tutkivat, syyttävät ja käsittelevät tällaisia tapauksia, ovat huolissaan siitä, että tällainen toiminta voi olla hyvin kaukana varsinaisesta terroriteosta. Tämä lähestymistapa merkitsee siirtymistä kohti ennaltaehkäisevää lähestymistapaa, jossa tietyt toimet kriminalisoidaan sen perusteella, että ne voivat johtaa tuleviin terrorismitarkoituksiin.

FRA:n havainnot osoittavat, että tämä voi vaikuttaa myös lailliseen toimintaan ja jopa estää yksilöitä harjoittamasta tiettyä toimintaa, koska he ovat huolissaan viranomaisten tekemistä tulkinnoista tällaisessa toiminnassa. Tämä vaikuttaa erityisesti sanan- ja tiedonvapauteen, taiteen ja tieteen vapauteen sekä liikkumisvapauteen. Se voi myös johtaa sellaisten henkilöiden tai ryhmien, kuten toimittajien, tutkijoiden, taiteilijoiden tai humanitaaristen järjestöjen toiminnan tutkimiseen, joilla on lailliset perusteet toiminnalle, kuten konfliktialueille matkustamiselle tai terrorismiin liittyvien tietojen tutkimiselle.

Lisäksi kaikissa kenttätöiden kohteena olleissa jäsenvaltioissa kaikkien ammattiryhmien vastaajat todistavat, että rikosten määrittämisen vuoksi käyttäytymisen rikollinen luonne määräytyy pitkälti henkilön tarkoituksellisuuden perusteella, jota on vaikea todistaa. Objektiivisten kriteerien puuttuessa pelkona on, että viranomaiset luottavat subjektiivisiin kriteereihin ja vihjeisiin,

Tutkintaviranomaisten ja tuomioistuinten ammattilaiset ovat usein selvillä mahdollisista vaikutuksista perusoikeuksiin. Heidän odotetaan kuitenkin tulkitsevan rikoksia ilman mahdollisuutta saada asianmukaista opastusta ja koulutusta. Tämä vaikuttaa myös osaltaan oikeuskäytännön hajanaisuuteen joissakin jäsenvaltioissa ja koko EU:ssa.



TUTKINTATYÖKALUJA JA TODISTUSAINEISTOA SUOJATAAN TEHOKKAILLA SUOJAUSMENETELMILLÄ

Perusoikeuskirjan 47 artiklassa taataan oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. 48 artiklassa taataan syyttömyysolettama ja oikeus puolustukseen kaikille syytetyille. Direktiivin johdanto-osan 36 kappaleen mukaan direktiivin soveltamisalaan kuuluviin rikoksiin sovelletaan muussa EU:n lainsäädännössä olevia menettelyllisiä takeita. Tällaisia suojoitoimia ovat muun muassa oikeus saada tietoja, tulkkaus- ja käännöspalveluja, oikeus asianajajaan ja oikeusapuun, syyttömyysolettama ja lasten oikeudet rikosoikeudellisissa menettelyissä.

FRA:n havaintojen mukaan vastaajat ovat huolissaan siitä, että direktiivissä painotetaan laajasti muotoiltuja valmistelurikoksia. Tämä painotus voi johtaa siihen, että tutkinnassa käytetään entistä enemmän invasiivisia keinoja, kuten sähköisen viestinnän seuranta. Kun otetaan huomioon myös terrorisminvastaisten tutkimusten erityinen konteksti, tuomarit tai muut toimivaltaiset viranomaiset antavat yleensä helpommin luvan tällaisiin toimenpiteisiin, myös mahdollisten rikosten estämiseksi. Tämä voi puuttua suhteettomasti menettelyllisiin ja muihin oikeuksiin, kuten oikeuteen kunnioittaa yksityis- ja perhe-elämää, ja vaikuttaa myös sellaisten henkilöiden oikeuksiin, joihin toimenpiteet eivät suoraan kohdistu. Useimmissa kenttätöiden kohteena olleissa jäsenvaltioissa erityisesti puolustusasianajajat ja akateemiset terrorismin torjunnan ja siihen liittyvien rikosoikeudellisten kysymysten asiantuntijat ilmaisivat tällaisia näkemyksiä. Myös useat tuomarit ja syyttäjät vahvistivat ne.



FRA:N LAUSUNTO 3

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että erityisten tutkintakeinojen käyttö terrorisminvastaisessa rikostutkinnassa on kohdennettua ja oikeasuhteista ja että siihen liittyy niiden invasiivisen luonteen mukaisia suojoitoimia, mukaan lukien asianmukaiset kriteerit niiden hyväksymiselle ja valvonnalle EU:n tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti. Tiedustelutietojen käyttöön rikosoikeudellisissa menettelyissä terrorismitapauksissa olisi sovellettava tehokkaita suojoitoimia, mukaan lukien oikeudellinen valvonta, jolla varmistetaan, että puolustautumisoikeuksia kunnioitetaan käytännössä.

Jos terrorismirikoksia ja niihin liittyviä rikoksia koskevissa oikeudenkäynneissä käytettävät todisteet tai tiedot ovat peräisin EU:n ulkopuolisista maista, jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että tuomareilla ja muilla asianomaisilla viranomaisilla on käytössä mekanismi, jonka avulla he voivat järjestelmällisesti arvioida, onko tällaiset todisteet hankittu kidutuksen tai muiden perusoikeusrikkomusten avulla vai ei.

FRA:n tutkimuksessa havaitaan myös, että rikosoikeudellisen menettelyn ulkopuolella, erityisesti tiedustelulähteistä saaduilla tiedoilla on usein keskeinen asema oikeudenkäynnissä, mutta ne eivät ole riittävän avoimia, niiden käyttöä oikeudenkäynnissä koskevia selkeitä sääntöjä taikka puolustautumisoikeuksia koskevia takeita ja tehokasta oikeudellista valvontaa ei ole. Lisäksi terrorismitapauksissa todisteet ovat usein peräisin EU:n ulkopuolisista maista, mutta tuomarit tai muut asianomaiset viranomaiset näyttävät olettavan niiden laillisuuden eivätkä järjestelmällisesti tarkista, onko ne hankittu ihmisoikeuksia loukkaamatta, erityisesti kiduttamalla.



VÄLTETÄÄN TERRORISMINVASTAISTEN TOIMENPITEIDEN SYRJIVIEN VAIKUTUSTEN KOHDISTUMISTA TIETTYIHIN RYHMIIN, ERITYISESTI MUSLIMEIHIN

Perusoikeuskirjan 21 artiklassa kielletään kaikenlainen syrjintä. Tähän kuuluvat muun muassa rotu, etninen alkuperä ja uskonto tai vakaumus. Kielto kattaa myös välillisen syrjinnän, jossa näennäisesti neutraali säännös, kriteeri tai käytäntö saattaa henkilöt, joilla on tietty suojeltu ominaisuus (kuten uskonto), erityisen epäedulliseen asemaan muihin verrattuna. Direktiivin 10 artiklassa taataan ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapaus. Direktiivin johdanto-osan 35 kappaleessa tunnustetaan nämä oikeudet ja periaatteet, ja johdanto-osan 39 kappaleessa todetaan, että direktiivin mukaisten rikosoikeudellisten toimenpiteiden täytäntöönpanossa olisi suljettava pois kaikenlainen mielivalta, rasismi tai syrjintä.

FRA:n tutkimus osoittaa, että kaikissa kenttätöiden kohteena olleissa jäsenvaltioissa henkilön uskonnollinen tai vakaumuksellinen kytke voi käytännössä lisätä todennäköisyyttä joutua rikostutkinnan ja muiden toimenpiteiden kohteeksi. Tämä johtuu siitä, että terrorisminvastaisissa käytänteissä keskitytään pääasiassa ”jihadismiin” ja että direktiivin ja sen täytäntöönpanon taustalla on ollut ulkomaisten terroristitaistelijoiden ongelma.

Lisäksi eri ammattiryhmien vastaajat ilmaisevat konkreettista huolta siitä, että uskonnollinen vakaumus ja sen ilmenemismuodot saatetaan tulkita väärin radikalisoitumisen merkiksi ja niitä voidaan käyttää objektiivisten kriteerien sijaan määrittämään tarkoitusta. Tarkoituksella on ratkaiseva merkitys, kun tehdään ero tavanomaisen toiminnan ja terrorismirikokseen yllyttämisen, terrorismitarkoituksessa matkustamisen ja terrorismikoulutuksen vastaanottamisen välillä. Empiirisen näytön puute näyttää olevan merkittävä este terrorisminvastaisten toimenpiteiden mahdollisten syrjivien vaikutusten laajuuden arvioinnille.

Lisäksi FRA:n havainnot osoittavat, että joissakin jäsenvaltioissa rikoksia, kuten julkista yllyttämistä terrorismirikokseen ja matkustamista terrorismitarkoituksessa, sovelletaan pääasiassa tai yksinomaan ”jihadismiin”. Näin on siitä huolimatta, että direktiivin ja kansallisten lakien säännökset on muotoiltu neutraalisti ja että muut terrorismin muodot muodostavat uhan. Vertailukelpoiseen, esimerkiksi äärioikeistolaisuuteen perustuvaan toimintaan ei välttämättä kiinnitetä samanlaista huomiota tai sitä ei ehkä aseteta syytteeseen terrorisminvastaisen lainsäädännön nojalla, kuten useat haastateltavat nimenomaan mainitsivat.

FRA:N LAUSUNTO 4

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että terrorismia koskeva lainsäädäntö, käytänteet ja toimenpiteet laaditaan ja niitä sovelletaan tavalla, joka on kauttaaltaan sopusoinnussa välittömän ja välillisen syrjinnän kiellon kanssa. Jotta voitaisiin arvioida vaikutuksia eri ryhmiin, myös uskonnon ja etnisen alkuperän perusteella, olisi säännöllisesti kerättävä ja analysoitava eriteltyjä tietoja terrorisminvastaisten toimenpiteiden soveltamisesta ja vaikutuksista.

Jäsenvaltioiden olisi annettava asianmukaista opastusta ja koulutusta terrorismirikosten ja niihin liittyvien rikosten tutkintaan, syytteeseenpanoon ja tuomitsemiseen osallistuville ammattihenkilöille. Tällä varmistettaisiin, ettei uskonnollista vakaumusta ja uskonnollisia käytäntöjä käytetä radikalisoitumisen ja terroristisen aikomuksen merkkien korvikkeena varsinkaan silloin, kun muuta objektiivista näyttöä ei ole saatavilla tältä osin.

Jäsenvaltioiden olisi harkittava tarvittaessa erityistoimenpiteiden käyttöönottoa sen varmistamiseksi, että terrorisminvastaista lainsäädäntöä ja muita toimenpiteitä sovelletaan tasapuolisesti terrorismin eri muotoihin niiden motiiveista riippumatta.

TERRORISMINVASTAISIA TOIMENPITEITÄ SOVELLETAAN VAIN LUONTEELTAAN TERRORISTISEEN TOIMINTAAN

FRA:N LAUSUNTO 5

Euroopan komission olisi harkittava, että se antaa jäsenvaltioille täysin direktiivin tavoitteiden mukaisia ohjeita terrorismirikosten ja terrorismiin liittyvien rikosten tulkinnallisten kysymysten ja soveltamisen tueksi.

Tässä yhteydessä voitaisiin myös tarkastella direktiivin tulkintaa ja soveltamista yhdessä asiaan liittyvän kansainvälisen oikeuden kanssa ja arvioida, ovatko kaikki määritelmät riittävän täsmällisiä ja estävätkö ne sen, että kansalliset viranomaiset voisivat tulkita niitä laajasti ja että sellaista toimintaa ei kriminalisoida, joka ei ole terroristista.

Kansainvälisessä ja EU:n lainsäädännössä, direktiivi mukaan luettuna, terrorismi ymmärretään erityisen vakavaksi rikollisuuden muodoksi, jolla on erityinen terroristinen tavoite. Direktiivissä terrorismin tavoitteeksi katsotaan muun muassa väestöön kohdistuva vakava pelottelu ja viranomaisten tai kansainvälisen järjestön pakottaminen aiheettomasti johonkin tekoon tai pidättäytymään jostakin teosta. Nämä kaksi tavoitetta ovat kansainvälisten yleissopimusten, pöytäkirjojen ja muiden terrorisminvastaisten välineiden, kuten Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1566 (2004) mukaisia.

Direktiivin 3 artiklan 2 kohdan c alakohtaan sisältyy kuitenkin myös kolmas tavoite: maan tai kansainvälisen järjestön poliittisten, perustuslaillisten, taloudellisten tai sosiaalisten perusrakenteiden vakava horjuttaminen tai tuhoaminen. Tästä syystä on olemassa vaara, että EU ja sen jäsenvaltiot käyttävät laajempaa terrorismin käsitettä, mikä voi aiheuttaa sekaannusta, kun sitä sovelletaan muiden kansainvälisten välineiden rinnalla.

Lisäksi direktiivin johdanto-osan 8 kappaleessa korostetaan, että tekoja, joilla on jokin edellä mainituista tavoitteista, ei voida pitää terrorismirikoksina, jos niihin ei liity jotakin määritellyistä vakavista rikoksista, jotka voivat aiheuttaa vakavaa vahinkoa maalle tai kansainväliselle järjestölle. Sen vuoksi rauhanomaisia mielenosoituksia ei pitäisi pitää terroritekona mutta ei myöskään rikosoikeudellisesti rangaistavia toimia, jotka ovat valtiota vastaan mutta jotka eivät saavuta tai tähtäävät väkivallan tai aineellisen tuhon tiettyyn intensiteettiin. Näin ollen kaikki tällaisiin tekoihin liittyvä toiminta, kuten yllyttäminen tekoihin tai niihin osallistumisen eri muodot, olisi myös jätettävä terrorisminvastaisen lainsäädännön soveltamisalan ulkopuolelle.

FRA:n havainnot osoittavat, että joissakin jäsenvaltioissa on huoli terrorismikäsitteen ja siten myös terrorisminvastaisen lainsäädännön ja toimenpiteiden käytön ulottamisesta koskemaan toimintaa, joka ei ole luonteeltaan tiukasti määriteltyä terrorismia. Niitä voidaan käyttää myös valtion epätoivotuiksi katsomia ideologioita, ryhmiä ja yksilöitä vastaan, kuten väkivallattomia anarkistisia tai separatistisia liikkeitä, erilaisia julkisia mielenosoituksia, kansalaisjärjestöjä tai EU:n ulkopuolisia kansalaisia vastaan. Puolustusasianajajat, terrorismin torjunnan ja siihen liittyvien rikosoikeudellisten kysymysten akateemiset asiantuntijat ja erityisesti kansalaisjärjestöjen asiantuntijat, mutta myös jotkut tuomarit toteavat, että tämä voi muiden vaikutusten ohella johtaa tutkintakeinojen ja tuomioiden suhteettomaan käyttöön.

Tällainen terrorisminvastaisen lainsäädännön laaja-alainen tulkinta ja soveltaminen voi vaikuttaa kielteisesti moniin perusoikeuksiin, ryhmiin ja ideologioihin, jotka eivät ole luonteeltaan terroristisia, ja johtaa terrorisminvastaisten toimien laillisen tarkoituksen ylittämiseen, mikä on vastoin EU:n ja kansainvälistä oikeutta.

VARMISTETAAN HALLINNOLLISTEN TOIMENPITEIDEN OIKEASUHTEINEN KÄYTTÖ JA MAHDOLLISUUS TEHOKKAIISIIN OIKEUSSUOJAKEINOIHIN

Direktiivi on ensisijaisesti rikosoikeudellinen väline. Direktiivin 28 artiklan 1 kohdassa luetellaan kuitenkin lakien lisäksi asetukset ja hallinnolliset määräykset keinoina, joilla se voidaan saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä. Johdanto-osan 35 kappaleessa todetaan, että direktiivi on pantava täytäntöön perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien mukaisesti ja ottaen huomioon muut EU:n ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaiset velvoitteet.

Useat jäsenvaltiot ovat kriminalisoineet direktiivin soveltamisalaan kuuluvia terrorismirikoksia ja ottaneet käyttöön myös hallinnollisia toimenpiteitä, kuten FRA:n havainnot osoittavat. Nämä toimenpiteet liittyvät muun muassa matkustamiseen, koulutukseen ja julkiseen provokaatioon liittyviin rikoksiin. Niihin voivat kuulua tuomion jälkeinen seuranta sekä ulkomaisten terroristitaistelijoiden ja epäiltyjen radikaalien sisällyttäminen tietokantoihin, liikkumisen rajoittaminen, kuten kotiaarestit tai matkustuskiellot, maahanmuuttolainsäädännön mukaiset toimenpiteet, kuten karkottaminen, ja erityisen ankarat seuraamukset – eritoten kansalaisuuden menettäminen. Tällaisilla hallinnollisilla toimenpiteillä voi olla niiden erityisestä luonteesta riippuen huomattava vaikutus moniin perusoikeuksiin.

Tutkimustulokset osoittavat, että hallinnollisia toimenpiteitä sovelletaan seuraamusten ja rikosoikeudellisten menettelyjen ohella myös henkilöihin, joita vastaan ei ole aloitettu rikosoikeudellisia menettelyjä, tai jopa henkilöihin, jotka tuomioistuimien on vapauttanut syytteistä.

Hallinto-oikeus ja rikosoikeus ovat luonteeltaan ja tarkoitukseltaan erilaisia. Tämä tarkoittaa sitä, että hallinnollisiin toimenpiteisiin ei sovelleta samoja tiukkoja menettelyllisiä takeita kuin rikosoikeudellisiin päätöksiin. Niitä sovelletaan yleensä vähemmän tarkkojen kriteerien ja todisteiden perusteella, ja terrorismin torjunnan yhteydessä ne perustuvat usein tiedustelutietoihin.

Joidenkin vastaajien mukaan tämä voi käytännössä johtaa rikosoikeudellisiin menettelyihin liittyvien rajoitusten kiertämiseen. Se myös vähentää huomattavasti tällaisten toimenpiteiden avoimuutta ja mahdollisuutta riitauttaa ne tehokkaasti ja voi mahdollisesti johtaa todistustaakan kääntymiseen. Näin ollen on myös vaikeaa hakea tehokkaasti muutosta tällaisiin toimenpiteisiin, koska jopa tuomioistuimilla, jotka antaisivat tällaisen oikeussuojakeinon, on usein rajoitettu pääsy tietoihin, joita käytetään toimenpiteen määrittämisen perusteena.

Tutkimuksessa todetaan, että jäsenvaltioiden välillä on huomattavia eroja mahdollisuuksissa käyttää muita kuin oikeudellisia keinoja tehdä valituksia terrorisminvastaisista toimenpiteistä. Joissakin jäsenvaltioissa elimet, joilla on vankka mandaatti ja valtuudet sekä asiantuntemusta, kuten jotkin oikeusasiamieselimet tai erikoistuneet valvontaelimet, voivat tutkia terrorisminvastaisia toimenpiteitä ja niiden yhteensopivuutta perusoikeuksien kanssa.



FRA:N LAUSUNTO 6

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että hallinnollisten toimenpiteiden käyttöön terrorismiin osallistumisesta epäiltyjä henkilöitä vastaan sovelletaan selkeitä sääntöjä ja edellytyksiä, jotta vältetään suhteettomat vaikutukset perusoikeuksiin.

Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että hallinnollisten toimenpiteiden määrittämisestä koskeviin päätöksiin on käytettävissä tehokkaita oikeussuojakeinoja, muun muassa siten, että ihmiset voivat tehokkaasti riitauttaa ja tarkistaa tiedustelutietojen perusteella määrättyjä toimenpiteitä. Muilla kuin oikeudellisia muutoksenhakekeinoja tarjoavilla elimillä olisi oltava asianmukaiset mandaatit, valtuudet ja resurssit käsitellä mahdollisia valituksia, siten että katetaan kaikki kysymykset, joita hallinnollisten toimenpiteiden soveltamisesta terrorismin torjunnan yhteydessä voi aiheutua perusoikeuksiin, ja poistetaan mahdolliset puutteet tässä suhteessa.

Muissa jäsenvaltioissa tällaiset mahdollisuudet näyttävät kuitenkin eri syistä rajallisilta. Ei ehkä ole olemassa elintä, jolla olisi valtuudet toimia koko maassa; vastuu voi olla hajautettu useille elimille, mikä piristoi lähestymistapaa; elimen toimeksiantoon liittyy erityisiä poikkeuksia tai esteitä yksittäisiä tapauksia koskevien tietojen saamiselle; ja yleisö saattaa olla vain heikosti perillä valitusmekanismeista, jos sellaisia on olemassa – mikä herättää kysymyksiä menettelyjen tehokkuudesta.





Tässä tiivistelmässä esitetään tärkeimmät havainnot FRA:n raportista "Directive (EU) 2017/541 on combating terrorism – Impact on fundamental rights and freedoms" (Direktiivi (EU) 2017/541 terrorismin torjumisesta – Vaikutukset perusoikeuksiin ja vapauksiin). Pääraportti on saatavana **FRA:n verkkosivustolla**.



PERUSOIKEUKSIEN EDISTÄMINEN JA SUOJELU EU:SSA

FRA:n raportissa direktiivistä (EU) 2017/541 tarkastellaan, miten direktiivi liittyy perusoikeuskysymyksiin, jotka vaikuttavat yksilöihin, ryhmiin ja koko yhteiskuntaan. Siinä keskitytään kolmeen direktiivin soveltamisalaan kuuluvaan rikokseen, jotka kaikki ovat luonteeltaan valmistelurikoksia: julkinen yllytys terrorismirikoksen tekemiseen, matkustaminen terrorismitarkoituksessa ja terrorismiin liittyvän koulutuksen vastaanottaminen.

Tässä yhteenvedossa esitellään FRA:n raportin keskeiset havainnot.



FRA – EUROOPAN UNIONIN PERUSOIKEUSVIRASTO

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Wien – Itävalta

Puh. +43 158030-0 – Faksi +43 158030-699

fra.europa.eu



facebook.com/fundamentalrights



twitter.com/EURightsAgency



linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency



Euroopan unionin
julkaisutoimisto