EU Terrorismidirektiivi, OM kuuleminen 13.9.2017 M. Lehto/ UM OIK-01

Kansainvälistä humanitaarista oikeutta koskeva 37 johdantokappale

> This Directive should not have the effect of altering the rights, obligations and responsibilities of the Member States under international law, including under international humanitarian law. This Directive does not govern the activities of armed forces during periods of armed conflict, which are governed by international humanitarian law within the meaning of those terms under that law, and, inasmuch as they are governed by other rules of international law, activities of the military forces of a State in the exercise of their official duties.
>
> Tämä direktiivi ei saisi johtaa jäsenvaltioilla kansainvälisen oikeuden, myös kansainvälisen humanitaarisen oikeuden, nojalla olevien oikeuksien, velvollisuuksien ja vastuiden muuttumiseen. Tällä direktiivillä ei säädellä sellaisia kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa määriteltyjä aseellisten joukkojen toimia aseellisen selkkauksen aikana, joihin sovelletaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta, eikä valtion puolustusvoimien toimia silloin kun ne suorittavat virallisia tehtäviään, sikäli kuin niihin sovelletaan kansainvälisen oikeuden muita sääntöjä.

- **Johdantokappaleen 1. Lause**

> Tämä direktiivi ei saisi johtaa jäsenvaltioilla kansainvälisen oikeuden, myös kansainvälisen humanitaarisen oikeuden, nojalla olevien oikeuksien, velvollisuuksien ja vastuiden muuttumiseen."
>
> This Directive should not have the effect of altering the rights, obligations and responsibilities of the Member States under international law, including under international humanitarian law.

Ensimmäisen lauseen mukaan direktiivin tarkoituksena ei ole muuttaa niitä oikeuksia, velvoitteita ja vastuita, joita jäsenvaltioilla on kansainvälisen oikeuden, mukaan lukien kansainvälisen humanitaarisen oikeuden nojalla.

Kysymys on rajanvedosta sodan oikeussääntöjen ja terrorismisääntelyn kesken, josta on tullut viime vuosina Suomessakin ajankohtainen kysymys; huomattavasti suuremmassa määrin kuin 20 vuotta sitten (1997), kun se neuvoteltiin ja sisällytettiin Terrorististen pommi-iskujen vastaiseen yleissopimukseen.

Määräykseen ei kiinnitetty suurta huomiota myöskään terroripommisopimusta koskevassa hallituksen esityksessä (231/2002). Tilanne on kuitenkin varsin olennaisella tavalla muuttunut viime vuosina, kun Suomessakin on jouduttu esitutkinnassa ja tuomioistuimissa vetämään rajaa

sen suhteen, onko esim. Irakissa tai Syyriassa tapahtuneissa teoissa ollut kyseessä terrorismirikos vai sotarikos.

Tämä on relevantti taustakysymys myös, kun selvitetään, onko henkilö matkustanut konfliktialueelle tarkoituksessa tehdä terrorismirikos, ja koskee siten puheena olevan direktiivin alaa.

Sotarikoksen yleinen edellytys on, että se on tehty aseellisen konfliktin aikana ja että teolla on yhteys konfliktiin, siis konfliktin osapuolten toimiin. Pelkkä ajallinen yhteys ei riitä,

Prof. Martin Scheinin on yksinkertaistanut asiaa seuraavasti todeten, että esim. toisen ihmisen tahallinen surmaaminen Syyrian sisällissodassa saattaa olla terrorismia, mutta ei välttämättä ole sitä.

1. Jos kyse on siviilipanttivankien (esim. ulkomainen toimittaja) teloittamisesta, videokuvaa varten tai muutoin, kyse on terrorismista.

2. Jos taas kyse on sotatoimista aseellisen konfliktin oloissa vastapuolen taistelijoita vastaan, kyseessä voi olla joko

a) laillinen sotatoimi vastapuolen taistelijoita vastaan, joka ei ole rikos ainakaan kansainvälisen oikeuden tai Suomen oikeuden kannalta, tai
b) sotarikos (esim. jos kyse on sotavankien teloittamisesta tai kiellettyjen aseiden käytöstä.).

3. Jos taas kyse on paikallisen siviiliväestön surmaamisesta, kyseessä voi olla
a) sotarikos, tai
b) terrorismi (kun surmataan viattomia sivullisia pelon levittämiseksi siviiliväestön keskuudessa).

Tähän voi lisätä, että myös luonteeltaan terroristiseen tekoon, joka kohdistuu siviileihin ja jonka tarkoituksena on aiheuttaa pakokauhua, voidaan tietyin edellytyksin soveltaa kansainvälistä humanitaarista oikeutta – jos teko siis tapahtuu aseellisen konfliktin oloissa ja liittyy konfliktin osapuolten toimintaan. 'Terrorismi' on kielletty sodankäyntitapa sekä IV Geneven sopimuksen että Geneven sopimusten I ja II lisäpöytäkirjan nojalla.

- **Johdantokappaleen 2 lause**

Johdantokappaleen 2 lauseen mukaan

Tällä direktiivillä ei säädellä sellaisia kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa määriteltyjä aseellisten joukkojen toimia aseellisen selkkauksen aikana, joihin sovelletaan kansainvälistä humanitaarista oikeutta.

This Directive does not govern the activities of armed forces during periods of armed conflict, which are governed by international humanitarian law within the meaning of those terms under that law.

Lausekkeen pääasiallinen tarkoitus on rajata valtion asevoimien toimet aseellisissa konflikteissa terrorisminvastaisen sääntelyn ulkopuolelle. Voidaan kuitenkin argumentoida, että se soveltuu myös järjestäytyneisiin aseellisiin ryhmiin.

Keskeinen tältä kannalta on ilmaisu 'armed forces'. Yhtäältä voidaan argumentoida, että 'armed forces' tässä yhteydessä tarkoittaa niin valtioiden asevoimia kuin muitakin järjestäytyneitä aseellisia ryhmiä. Tähän viittaisi esim. se, että jäljempänä lausekkeessa viitataan erikseen valtion asevoimiin (military forces of a State). Terroripommisopimuksessa käsite 'military forces of a State' on lisäksi erikseen määritelty.

Toisaalta lausekkeen YK-historia viittaa siihen, että asia ei ole näin yksinkertainen. YK:ssa on vuodesta 1999 lähtien käyty neuvotteluja kokonaisvaltaisesta terrorisminvastaisesta sopimuksesta, joka sisältäisi mm. terrorismin määritelmän. Sopimus neuvoteltiin lähes valmiiksi jo 1999, mutta auki jäi juuri tämä lauseke. Tilanne on edelleen se, että merkittävä osa YK:n jäsenvaltioita pitää epäselvänä sitä, voiko ilmaisua 'armed forces' tulkita laajasti. Heidän vaatimuksensa on, että se korvattaisiin ilmaisulla 'parties to the conflict .

- **Johdantokappaleen 3 lause**
- and, inasmuch as they are governed by other rules of international law, activities of the military forces of a State in the exercise of their official duties.
- eikä valtion puolustusvoimien toimia silloin kun ne suorittavat virallisia tehtäviään, sikäli kuin niihin sovelletaan kansainvälisen oikeuden muita sääntöjä.

Suojalausekkeella pyritään myös siihen, että terrorismisopimusten soveltamisalan ulkopuolelle ei jäisi rikoksia, jotka on tehty aseellisen konfliktin aikana, mutta joihin humanitaarisen oikeuden säännöt eivät sovellu.

Tältä kannalta merkitystä on myös lausekkeen loppuosalla, jonka mukaan direktiivillä ei säädellä valtion asevoimien toimia silloin kun ne suorittavat virallisia tehtäviään, sikäli kuin niitä säädellään muualla kansainvälisessä oikeudessa.

Terroripommisopimuksessa tätä viestiä korostaa erillinen johdantokappale (11), jonka mukaan tietyn toiminnan rajaaminen sopimuksen ulkopuolelle ei oikeuta tai tee lailliseksi muutoin laittomia tekoja eikä estä syyttämistä muiden lakien nojalla. Jotain samansuntaista olisi ehkä hyvä kirjata hallituksen esitykseenkin.

- **Johdantokappaleen suomenkielinen käännös**

Johdantokappaleen suomenkielinen käännös on epätarkka ja paikoin harhaanjohtava. Huomiot koskevat toista ja kolmatta lausetta.

Käsite 'armed forces' on suomennettu aseellisiksi joukoiksi. Oikeampi olisi terroripommisopimuksen suomennoksessa käytetty ilmaisu 'asevoimat'. Direktiivin suomennoksessa näytetään tältä osin, ehkä tahattomasti, ottavan kantaa laajemman tulkinnan puolesta.

Suomalaisessa käännöksessä on samassa lauseessa toinenkin virhe: kun englanniksi 'within the meaning of those terms under that law' viittaa mm. aseellisen konfliktin ja asevoimien käsitteisiin, suomenkielisessä tekstissä viittaus rajoittuu aseellisten joukkojen toimiin.

Käsite 'military forces of a State' on käännetty valtion puolustusvoimiksi. Terroripommisopimuksen käännöksessä käytetty ilmaisu 'valtion asevoimat' olisi suorempi käännös.

Liäksi huomiota voidaan kiinnittää kolmannen lauseen ilmaisuun 'inasmuch as they are governed by other rules of international law' , joka on käännetty seuraavasti: ", sikäli kuin niihin sovelletaan kansainvälisen oikeuden muita sääntöjä". Saman tekstin käännös terroripommisopimuksen käännöksessä "siinä määrin kuin sitä säätelevät muut kansainvälisen oikeuden määräykset" tuntuisi jälleen vastaavan paremmin alkutekstiä.

- **Muuta**

EU-tuomioistuimen tuomioon tapauksessa C-158/14 viime maaliskuulta (2017) käsittelee samoja kysymyksiä. Kyse on ennakkoratkaisusta, joka koskee neuvoston päätöstä listata Tamili-tiikerien LTTE terroristilistalleen ja jossa tuomioistuin arvioi suojalauseketta sellaisena kuin se on kirjattu EU:n terrorismipuitepäätöksen (11 johdantokappale).

Tuomioistuin katsoi, että ratkaisevassa asemassa ovat yhtäältä terrorismipuitepäätöksen ja toisaalta terrorismilistauksen yleiset tavoitteet, jotka eroavat toisistaan: oikeus- ja sisäasioiden alaan kuuluva terrorismipuitepäätös on erotettava ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan kuuluvasta listausmenettelystä ja sitä koskevasta yhteisestä kannasta.

Tällä perusteella tuomioistuin päätyi toteamaan, että asevoimien teot, jotka on tehty aseellisen konfliktin aikana, niin kuin nämä käsitteet kansainvälisessä humanitaarisessa oikeudessa ymmärretään, voivat EU:n listausmenettelyn kannalta olla terroritekoja: "actions by armed forces during periods of armed conflict, within the meaning of international humanitarian law, may constitute 'terrorist acts' for the purposes of those acts of the European Union".

Terroripommisopimus, hallituksen esitys (231/2002)

"Artiklan 2 kappaleen jälkimmäisen lauseen mukaan yleissopimus ei koske myöskään valtion asevoimien toimintaa niiden hoitaessa virallisia tehtäviään, siinä määrin kuin sitä säätelevät muut kansainvälisen oikeuden määräykset. Virallisia tehtäviä koskeva rajaus sulkee sopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle valtion asevoimien toiminnan muuten kuin kansainvälisen humanitaarisen oikeuden tunnustaman aseellisen konfliktin oloissa edellyttäen, että se tällöin kuuluu muun kansainvälisen oikeudellisen sääntelyn piirin. Viittausta muihin kansainvälisen oikeuden määräyksiin täydentää 11 johdantokappale, jonka mukaan tietyn toiminnan rajaaminen sopimuksen ulkopuolelle ei oikeuta tai tee lailliseksi muutoin laittomia tekoja eikä estä syyttämistä muiden lakien nojalla. Valtion asevoimat on määritelty 1 artiklan 4 kappaleessa."

Article 19 1. Nothing in this Convention shall affect other rights, obligations and responsibilities of States and individuals under international law, in particular the purposes and principles of the Charter of the United Nations and international humanitarian law. 2. The activities of armed forces during an armed conflict, as those terms are understood under international humanitarian law, which are governed by that law, are not governed by this Convention, and the activities undertaken by military forces of a State in the exercise of their official duties, inasmuch as they are governed by other rules of international law, are not governed by this Convention.

19 artikla 1. Mikään tässä yleissopimuksessa ei vaikuta muihin oikeuksiin, velvoitteisiin ja velvollisuuksiin, joita valtioilla ja yksityisillä henkilöillä on kansainvälisen oikeuden nojalla, erityisesti Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan päämäärien ja periaatteiden sekä kansainvälisen humanitaarisen oikeuden nojalla. 2. Tämä yleissopimus ei koske kansainvä lisen humanitaarisen oikeuden säätelemää asevoimien toimintaa aseellisen selkkauksen aikana humanitaarisen oikeuden mukaisessa merkityksessä, eikä valtion asevoimien toimintaa niiden hoitaessa virallisia tehtäviään, siinä määrin kuin sitä säätelevät muut kansainvälisen oikeuden määräykset.