

**TERRORISMIN ENNALTAEHKÄISYÄ KOSKEVAN EUROOPAN NEUVOSTON
YLEISSOPIMUKSEN MUUTTAMISTA KOSKEVAN PÖYTÄKIRJAN
ALLEKIRJOITTAMINEN**

Tausta

Terrorismin ennaltaehkäisyä koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus (CETS 196), jäljempänä "yleissopimus", tuli kansainvälisesti voimaan 1.6.2007. Yleissopimuksen on ratifioinut 43 valtiota. Suomen osalta yleissopimus tuli voimaan 1.5.2008 (SopS 48 ja 49/2008; jäljempänä yleissopimus). Yleissopimuksen tarkoituksena on toteuttaa tehokkaita toimenpiteitä terrorismin ehkäisemiseksi noudattaen samalla oikeusvaltioperiaatetta, demokraattisia arvoja, ihmisoikeuksia ja perusvapauksia.

Yleissopimuksen 1 artiklassa määritellään "terrorismirikos" viittaamalla sopimuksen liitteessä lueteltujen sopimusten soveltamisalaan kuuluviin ja niiden määritelmien mukaisiin rikoksiin. Liitteessä listataan 10 Yhdistyneiden kansakuntien eri sektoreita koskevaa sopimusta, joissa tietyt toimet on määritetty terrorismiksi. Yleissopimuksessa ei ole yhtenäistä listaa teoista, joita pidetään terrorismirikoksina. Yleissopimuksen määritelmä ei myöskään sisällä terroristisen tarkoituksen määritelmää. Yleissopimuksen 1 artiklan määritelmää sovelletaan myös sopimuksen lisäpöytäkirjaan (CETS 217), joka tuli Suomen osalta voimaan 1.8.2023 (SopS 49–50/2023).

Yleissopimus ja lisäpöytäkirja eivät velvoita sopimuspuolia säätämään rangaistavaksi yleissopimuksen 1 artiklan mukaisia terrorismirikoksia, vaan kriminalisointivelvoitteet koskevat terrorismirikosten tekemistä edistäviä tiettyjä rikoksia (terrorismirikosten tekemistä varten tehdyt julkinen yllytys, värväys, koulutuksen antaminen ja vastaanottaminen, osallistuminen yhteenliittymään tai ryhmään sekä matkustaminen ja sen rahoittaminen ja edistäminen).

Euroopan neuvostossa on vuodesta 2017 lähtien työskennelty yleissopimuksen terrorismirikosten määritelmän muuttamiseksi. Euroopan neuvoston ministerikomitean valtuuttamana Euroopan neuvoston terrorismintorjunnan johtokomitea (CDCT) päätti joulukuussa 2022 aloittaa neuvottelut määritelmän muuttamiseksi vastaamaan terrorismirikollisuuden kehityssuuntia.

Neuvotteluistunnot pidettiin kahdesti vuodessa järjestettävien CDCT:n täysistuntojen yhteydessä. Kaikkiaan neuvotteluistuntoja järjestettiin neljä 23. toukokuuta 2023 ja 14. marraskuuta 2024 välisenä aikana. Varsinaisesta määritelmästä päästiin periaatteelliseen sopuun CDCT:n Helsingissä 11-13. joulukuuta 2023 pidetyssä täysistunnossa. CDCT:n täysistunto hyväksyi 14. marraskuuta 2024 terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen muutospöytäkirjan luonnoksen (myöh. muutospöytäkirja) ja siihen liittyvän selitysmuistion luonnoksen. Euroopan neuvoston parlamentaarinen yleiskokous antoi 25. kesäkuuta 2025 lausuntonsa muutospöytäkirjaluonnoksesta. Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi muutospöytäkirjan ja otti sen selitysmuistion huomioon 9. heinäkuuta 2025 pitämässään 1534. kokouksessa. Euroopan neuvoston ministerikomitea päätti 10. joulukuuta 2025 pitämässään 1546. kokouksessa avata muutospöytäkirjan allekirjoittamista varten 26. toukokuuta 2026 Strasbourgissa, Ranskassa.

Muutospöytäkirjan tarkoitus ja sisältö

Muutospöytäkirjan tarkoituksena on muuttaa terrorismin ennaltaehkäisyä koskevassa Euroopan neuvoston yleissopimuksessa olevaa "terrorismirikosten" määritelmää sen huomioon ottamiseksi, että nykyään terroristinen toiminta ulottuu yleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitettuja YK:n terrorisminvastaisten sopimusten soveltamisalaan kuuluvia perinteisiä kohteita ja toimintatapoja laajemmalle. YK:n terrorisminvastaiset sopimukset kattavat tietyt tarkkaan määritellyt rikokset, kuten ilma-alusten laittoman haltuunoton, terroristisessa tarkoituksessa tehdyt pommi-iskut tai panttivankien

ottamisen. Sopimuksissa tarkoitettujen rikosten luettelo on kuitenkin tyhjentävä eikä kata kaikkia nykyajan terroristien toimintatapoja tai -ympäristöjä.

Muutospöytäkirjalla nykyaikaistetaan terrorismin torjuntaa koskevaa Euroopan neuvoston oikeudellista kehystä ja varmistetaan, että terrorismirikosten määritelmä on riittävän laaja ja kattaa terroristien käyttämät moninaiset toimintatavat. Lisäksi muutospöytäkirjalla käyttöön otettavalla määritelmällä varmistetaan oikeusvarmuus sisällyttämällä siihen oikeudelliset edellytykset, joiden täytyessä voidaan katsoa, että rikoksessa on kyse terrorismirikoksesta. Näihin edellytyksiin kuuluvat muun muassa tahallisuus, vakavuus ja se, että teko on tehty terroristisessa tarkoituksessa ("tietty tarkoitus").

Voimaan tultuaan muutospöytäkirjalla vahvistetaan myös yleiseurooppalainen terrorismirikosten määritelmä, joka on yhteensopiva terrorismin torjumisesta annetun direktiivin (EU) 2017/541 3 artiklassa esitetyn EU:n määritelmän kanssa.

Uudistettu "terrorismirikoksen" määritelmä sisältyy muutospöytäkirjan 1 artiklaan. Sen 1 kohdan mukaan määritelmän piiriin kuuluvat edelleen yleissopimuksen liitteessä lueteltujen sopimusten soveltamisalaan kuuluvat ja niiden määritelmien mukaiset rikokset. Tätä määritelmän osaa kuitenkin täydennetään samassa kohdassa listauksella tahallisista teoista, jotka on määritelty rikoksiksi kansallisessa lainsäädännössä ja jotka luonteensa tai asiayhteytensä vuoksi voivat aiheuttaa vakavaa vahinkoa jollekin maalle tai kansainväliselle järjestölle, kun ne tehdään jossakin saman artiklan 2 kohdassa luetelluista tarkoituksista. Muutospöytäkirjan 1 artiklan 2 kohdan mukaisia terroristisia tarkoituksia ovat (a) väestön vakava pelottelu, (b) hallituksen (viranomaisten) tai kansainvälisen järjestön pakottaminen aiheettomasti johonkin tekoon tai pidättäytymään jostakin teosta ja (c) jonkin maan tai kansainvälisen järjestön poliittisen, perustuslaillisen, taloudellisen tai yhteiskunnallisen perusrakenteen horjuttaminen tai tuhoaminen. Terrorististen tarkoitusten määritelmä vastaa terrorismirikosdirektiivin 3 artiklan 2 kohdassa olevaa määritelmää.

Vaikutukset

Muutospöytäkirjan mukainen "terrorismirikoksen" määritelmä ei direktiivin 3 artiklaan perustuessaan aiheuta erityisiä vaikutuksia Euroopan unionin sisällä. Uudistetun määritelmän ei arvioida aiheuttavan lainsäädäntömuutoksia Suomessa. Määritelmän muuttamisen merkitys kuitenkin ulottuu unionin jäsenvaltioita laajemmalle vastatessaan yleissopimuksen kaikkien sopimuspuolten (43) piirissä viimeisen 20 vuoden aikana toimintatavoiltaan ja kohteiltaan muuttuneeseen terrorismirikollisuuteen. Yhteisellä ja laajaa sopimuspuolten joukkoa koskevalla ajanmukaisella "terrorismirikoksen" määritelmällä edistetään terrorismirikoksiin syyllistyneiden vastuuseen saattamista ja myös terrorismitorjunnan kansainvälistä yhteistyötä. Määritelmän muuttaminen Euroopan neuvoston tasolla on merkityksellistä, koska yleismaailmallisella tasolla terrorismille ei ole pystytty hyväksymään yhtä yhtenäistä kansainvälistä määritelmää.

Yleissopimuksen sääntely ja direktiivin sääntely ovat vähimmäissääntelyä, mikä tarkoittaa sitä, että yleissopimuksen sopimuspuolet ja Euroopan unionin jäsenvaltiot voivat kansallisissa sääntelyissään mennä yleissopimuksen ja direktiivin määritelmiä laajempiin määritelmiin.

EU:n ja sen jäsenvaltioiden välinen toimivalta

Euroopan unioni allekirjoitti 22. lokakuuta 2015 terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen ja terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen lisäpöytäkirjan, ja ratifioi ne 26. kesäkuuta 2018. Sekä yleissopimus että sen lisäpöytäkirja tulivat voimaan Euroopan unionissa 1. lokakuuta 2018. EU:n osalta direktiivissä (EU) 2017/541 vahvistetaan vähimmäissäännöt, jotka koskevat terrorismirikosten, terroristiryhmään liittyvien rikosten ja terroritoimintaan liittyvien rikosten määritelmää ja seuraamuksia Euroopan unionissa. Yleissopimus, sen lisäpöytäkirja ja nyt allekirjoituksille avattava muutospöytäkirja kuuluva EU:n ja sen jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan, jonka perusteella komissio neuvotteli neuvoston

päätöksen mukaisesti muutospöytäkirjasta EU:n puolesta siltä osin kuin kysymys oli unionin toimivaltaan kuuluvista asioista. Komission rinnalla neuvotteluihin osallistuivat EU:n jäsenvaltiot. Tarkoitus on, että EU ja mahdollisimman moni sen jäsenvaltioista allekirjoittaisi muutospöytäkirjan Strasbourgissa, Ranskassa 26.5.2026, kun muutospöytäkirja avataan allekirjoituksille.

Edellä esitetyn perusteella esitetään, että Tasavallan Presidentti valtuuttaisi ulkoasiainneuvos Päivi Kairamon tai hänen estyneenä ollessaan pysyvän edustajan, suurlähettiläs Sini Paukkunen-Mykkäsen allekirjoittamaan pöytäkirjan terrorismin ennaltaehkäisyä koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen muuttamisesta