

Juhlajulkaisu
Mikael Hidén
1939 – 7/12 – 2009

Toimituskunta

Pia Letto-Vanamo

Olli Mäenpää

Tuomas Ojanen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

toimisto@lakimiesyhdistys.fi

www.lakimiesyhdistys.fi

© Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Mikael Hidénin valokuva s. VII

ISSN-L 0356-7222

ISSN 0356-7222

IBSN 978-951-855-293-5

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2009

Martin Scheinin

Terrorismin ihmisoikeushaasteet

Tiivistelmä

Sekä terrorismi aikamme vitsauksena että sen torjunnassa käytetyt lääkkeet asettavat vakavia haasteita ihmisoikeuksien kansainväliselle suojelulle. Tämä artikkeli perustuu osittain kirjoittajan kokemuksille Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeusneuvoston erityisraporttina ihmisoikeuksien suojasta terrorismia torjuttaessa.¹ Kirjoituksen tarkoituksena on arvioida terrorismin ja terrorismin vastatoimien ihmisoikeuksien suojelulle asettamia haasteita.

Artikkelin ensimmäisessä jaksossa käsitellään kysymystä, onko terrorismi itsessään ihmisoikeusloukkaus, vai tulisiko ihmisoikeusloukkauksen käsite edelleen varata yksinomaan valtioiden tekemisiä koskevaksi. Seuraavassa jaksossa arvioidaan terrorismin torjunnassa esiin nousseita haasteita ihmisoikeusnormien sovellettavuudelle, erityisesti syyskuun 11. päivän 2001 massiivisten terrori-iskujen jälkeisenä ajanjaksona. Eräät hallitukset ovat julistaneet ”sodan” terrorismia vastaan, ja ne saattavat pyrkiä torjumaan tai rajoittamaan ihmisoikeusnormien soveltuvuutta omaan toimintaansa, vedoten kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ensisijaisuuteen tai yleisen hätätilan olemassaoloon. Käytännössä tämän argumentin rinnalla esiintyy usein kanta, joka kieltää ihmisoikeussopimusten soveltuvuuden maan omien rajojen ulkopuolella, mistä syystä valtion toiminta ulkomailla terrorismia vastaan ei olisi ihmisoikeusnormien sitomaa.

Kolmannessa jaksossa tarkasteltavana on terrorismin käsite ja erityisesti ne riskit, mitä ihmisoikeuksien suojalle muodostuu epämääräisistä tai liian laajoista terrorismimääritelmistä. Aina kun terrorismin torjuntaan liittyy normaalia laajempia toimivaltuuksia, vaarana on, että terrorismin käsitettä väärinkäytetään suhteessa sellaisiin toimijoihin, joita asiaperustein ei tulisi luonnehtia terroristeiksi, kuten poliittinen oppositio, uskonnolliset vähemmistöt, alkuperäiskansat tai jopa ihmisoikeusaktivistit. Ihmisoikeusjuridiikan pääasiallinen vastaus laajoihin ja epämääräisiin terrorismimääritelmiin on rikosoikeudellisessa laillisuusvaatimuksessa, joka on kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (KP-sopimus) 15 artiklassa korotettu kriisioloissakin loukkaamattoman ihmisoikeuden asemaan.

Kirjoituksen ydin on neljännessä jaksossa, jossa tarkastellaan esimerkkien valossa terrorismin vastatoimien asettamia haasteita ihmisoikeuksien aineelliselle sisällölle. Vaikka syyskuun

¹ *Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism*; jäljempänä erityisraporttvoja.

2001 jälkeinen yleismaailmallinen terrorismin vastatoimien hyökyaalto on vaikuttanut kaikkien ihmisoikeuksien toteutumistasoon, eräät ihmisoikeudet ovat joutuneet erityisesti sille alttiiksi. Kirjoituksessa käsitellään terrorismin vastatoimien vaikutusta kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kiellon, henkilökohtaisen vapauden ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin, syrjinnän kiellon sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien kanalta.

Viidennessä jaksossa tarkastellaan Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvoston ylläpitämän terroristilistauksen ihmisoikeusvaikutuksia. Koska terroristiksi listaamiseen liittyy pakotteina varojen jäädyttäminen ja matkustuskielto, se vaikuttaa monien ihmisoikeuksien nauttimiseen, ja myös siihen liittyvistä menettelyllisistä takeista muodostuu ihmisoikeuskysymys. Erityinen haaste ihmisoikeuksille on luonteeltaan institutionaalinen: velvoittavatko ihmisoikeudet Yhdistyneitä Kansakuntia kansainvälisenä järjestönä, ja miten terroristilistaukseen liittyvät pakotteet voidaan saada tuomioistuimen tai muun riippumattoman tahon arvioitaviksi.

Kirjoituksen päättävä jakso sisältää arvion, että syyskuun 2001 jälkeinen ennen kokematon terrorismin vastatoimien hyökyaalto on jo alkanut laantua, mitä tulee toimien kielteisiin ihmisoikeusvaikutuksiin. Hallitukset ja kansainväliset järjestöt tiedostavat kasvavassa määrin, että ihmisoikeuksien täysimääräinen kunnioittaminen terrorismia torjuttaessa ei ole ainoastaan oikeudellisesti ja moraalisesti oikein, vaan myös pitkällä aikavälillä kaikkein tehokkain toimintalinja terrorismin tukahduttamisessa.

Onko terrorismi ihmisoikeusloukkaus?

Yleensä ihmisoikeuksilla tarkoitetaan kansainvälisesti suojattuja yksilön oikeuksia valtiota vastaan, siis korostetusti vertikaalisia normeja yksityisen oikeussubjektin (yleensä ihmisyyksi) ja julkisen vallan (hallituksen) välillä. Maailmanjärjestyksessä tapahtuneet muutokset, joihin usein viitataan globalisaation nimellä, ovat kuitenkin johtaneet tietoisuuteen siitä, että valtion ohella on olemassa muita julkisia ja yksityisiä toimijoita, joilla on valtioon rinnastettava valta suoraan vaikuttaa ihmisoikeuksien käytännön toteutumiseen.²

On sinänsä selvää, että terrorismi kuuluu ilmiöihin, joilla on kielteinen vaikutus ihmisoikeuksien toteutumiseen. Terrorismi on tappavaa tai muutoin vakavaa fyysistä väkivaltaa ”siivilejä”, toisin sanoen sivullisia, kohtaan tarkoituksessa aiheuttaa väestön keskuudessa kauhua taikka pakottaa viranomaiset tekemään jotakin tai pidättymään jostakin. Terroriteot vaikuttavat kielteisesti monien ihmisoikeuksien toteutumiseen, mukaan lukien oikeus elämään, oikeus ruumiilliseen koskemattomuuteen, oikeus terveyteen, oikeus omaisuuteen, panttivankeja kaappattaessa oikeus henkilökohtaiseen vapauteen jne. Terrorismia on oikeutetusti luonnehdittu ihmisoikeuksien vastakohtaksi tai tuhoksi.

² Ihmisoikeusnormien kohdistumisesta valtioiden ohella muihin toimijoihin ks. Andrew Clapham, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*. Oxford University Press 2006. ja Philip Alston (toim.), *Non-State Actors and Human Rights*. Oxford University Press 2005.

Kansainvälisten järjestöjen päätöslauselmat, joilla on reagoitu terroritekoihin tai terrorismin uhkaan, eivät ole johdonmukaisia kysymyksessä siitä, katsotaanko terrori-iskujen tekijöiden loukkaavan ihmisoikeuksia. Sanamuotojen vaihtelu näissä päätöslauselmissa ilmentää eroja käsitteellisissä ja poliittisissa kannoissa sen suhteen, loukkaavatko vain valtiot ihmisoikeuksia vai voidaanko ihmisoikeusloukkauksen käsite ulottaa ei-valtiollisiin toimijoihin. Kun Yhdistyneiden Kansakuntien ihmisoikeustoimikunta (jonka sittemmin korvasi uusi ihmisoikeusneuvosto) vuonna 2005 perusti uuden erityisraportoijan tehtävän liittyen ihmisoikeuksien suojeluun terrorismia torjuttaessa, päätöslauselman johdannossa ilmaistiin terroritekojen ”tähtäävän ihmisoikeuksien tuhoamiseen” (*aimed at the destruction of human rights*). Selvästi erilaista ilmaisua käyttäen samassa päätöslauselman johdannossa ihmisoikeustoimikunta paheksuen viittasi ihmisoikeusloukkausten (*human rights violations*) yleisyyteen terrorismia torjuttaessa, asiayhteyden selvästi osoittaessa, että tällä tarkoitettiin valtioiden toimia.³ Toisaalta samainen ihmisoikeustoimikunta oli toisissa päätöslauselmissaan käyttänyt ihmisoikeusloukkauksen käsitettä myös viitatessaan terroristien tekoihin.⁴

Suuri yleisö saattaa olla hämmentynyt tämän kaltaisesta epäjohdonmukaisuudesta, ja myös tyytymätön, kun ihmisoikeusasiantuntijat syyttävät vain valtioita ihmisoikeuksien loukkaamisesta, tuntuen jopa jättävän huomiotta terroristien vakavat rikokset. Silti on olemassa, ainakin toistaiseksi, hyvä syy ylläpitää erottelua valtiollisten ja ei-valtiollisten toimijoiden välillä ja puhua ihmisoikeusloukkauksista valtioiden yhteydessä mutta terrorismista ihmisoikeuksien tuhona.⁵ Ihmisoikeuksien oikeudellisesti sitova sisältö perustuu ensi sijassa valtiosopimuksina laadittuihin ihmisoikeussopimuksiin. Noiden sopimusten lähtökohtana on, että oikeudet kuuluvat ihmisyksilöille, ja ratifioimalla sopimuksen valtio ottaa itselleen vastaavat velvoitteet. Yleensä mikään muu taho kuin valtio ei edes voi ratifioida ihmisoikeussopimuksia.⁶ Lisäksi kaikki valvontamekanismit ihmisoikeussopimusten nojalla kohdistuvat valtioihin tehden mahdolliseksi valvoa kansainvälisellä tasolla, että ne täyttävät sopimusvelvoitteensa.

Ihmisoikeussopimuksilla perustettujen kansainvälisten valvontaelinten toiminnassa toteamus ihmisoikeusloukkauksesta edustaa kertomus-, tutkimus- tai valitusprosessin lopputulosta. Sitä edeltää valtion kuuleminen ja tosiseikkojen arviointi asianomaisen sopimuksen määräyksiä vasten. Kyse on siis oikeudellisesti sitovan ihmisoikeusnormin soveltamista koskevasta ratkaisusta säännellyn prosessin kautta. Ratkaisu sisältää valtiovaluun kohdentamisen sopimuksen osapuolena olevaan valtioon valtiovaluuta koskevien kansainvälisen oikeuden periaatteiden mukaisesti.

³ YK:n ihmisoikeustoimikunta (Commission on Human Rights), päätöslauselma 2005/80.

⁴ YK:n ihmisoikeustoimikunta, päätöslauselma 2004/44. Johdanto-osassa toimikunta ilmaisi huolensa terroristien tekemistä räikeistä ihmisoikeusloukkauksista (*gross violations of human rights perpetrated by terrorists*).

⁵ Tekstissä esitetty perustelulinja sisältyy erityisraportoijan vuoden 2005 raporttiin ihmisoikeustoimikunnalle, ks. Report by the Special Rapporteur to the Commission on Human Rights, YK-asiakirja E/CN.4/2006/98, kohdat 67–71.

⁶ Vuoden 2006 yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (Convention on the Rights of Persons with Disabilities, YK-asiakirja A/61/611) muodostaa tässä suhteessa poikkeuksen, koska valtioiden ohella eräät valtioiden väliset kansainväliset järjestöt voivat tulla sen osapuoliksi, ks. 43 artikla.

Myös muissa kuin sopimusperustaisissa ihmisoikeusvalvontamekanismeissa, kuten esimerkiksi YK:n ihmisoikeusneuvoston erityisraporttoijien kertomuksissa, toteamus ihmisoikeusloukkauksesta sisältää kannanoton, että kyseinen valtio on loukannut kansainvälisen oikeuden – mukaan lukien tavanomainen kansainvälinen oikeus – sille asettamia velvoitteita.

Vastaavia sopimusperustaisia tai muita valvontamekanismeja ei ole olemassa suhteessa muihin toimijoihin kuin valtioihin. Vaikka oletettaisiin, että ihmisoikeusloukkauksen käsite voidaan ulottaa terroristeihin, tarjolla ei toistaiseksi ole menettelytapoja, joiden kautta kyseiset toimijat voitaisiin saattaa vastuuseen. Rajatussa määrin kansainvälisen rikosoikeuden kehitys on tullut korvaamaan ihmisoikeusmekanismien kyvyttömyyttä arvioida ei-valtiollisten toimijoiden toiminnasta seuraavaa ihmisoikeuksista nauttimisen estymistä.

Esimerkiksi kansainvälisen rikostuomioistuimen peruskirjan kattamien rikosten (joukkotuhonta, sotarikokset, rikokset ihmisyyttä vastaan) tekemuodoista monet ovat sellaisia, että niillä on välitön tuhoava vaikutus rikosten uhreina olevien yksilöiden ihmisoikeuksien kanalta. Joissain tapauksissa peruskirja voi tulla sovellettavaksi sellaisiin terroritekoihin, joilla on laajamittaiset vaikutukset siviiliväestöön. Monissa muissa tilanteissa terroriteot ovat rangaistavia laajasti ymmärretyin kansainvälisen rikosoikeuden mukaan, koska terrorismin eri muotoja koskevat kansainväliset sopimukset sisältävät sopimusvaltioihin kohdistuvan velvollisuuden säätää rangaistaviksi kyseiset teot.⁷

Mikäli tulevaisuudessa luodaan mekanismeja, kuten yleismaailmallinen ihmisoikeustuomioistuin, joiden toimivalta ulottuu valtioiden ohella myös muihin kansainvälisen tason toimijoihin, tulee nykyistä mielekkäämmäksi käyttää ihmisoikeusloukkauksen käsitettä myös yksityisten toimijoiden, mukaan lukien terroristijärjestöt, teoista.⁸

Ihmisoikeusnormien sovellettavuus terrorismin torjunnassa

Sodan, aseellisen konfliktin tai kansallisen hätätilan vaikutus

Eräät hallitukset ovat pyrkineet oikeuttamaan yksipuolisen poikkeamisen kansainvälisistä ihmisoikeusnormeista viittaamalla ”sotaan” terrorismia vastaan, minkä sanotaan tekevän sovellettavaksi kansainvälisen humanitaarisen oikeuden normit.⁹ Useimmiten näiltä käsityksiltä puuttuu asianmukainen tosiseikkaperusta, koska terrori-iskut itsessään eivät muodosta

⁷ Luettelo terrorismin vastaisista kansainvälisistä sopimuksista on esitetty esimerkiksi osoitteessa <http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml>.

⁸ Kysymys yleismaailmallisen ihmisoikeustuomioistuimen perustamisesta sisältyy Sveitsin hallituksen aloitteesta käynnistettyyn hankkeeseen, jossa kartoitetaan ihmisoikeuksien haasteita (Swiss Initiative to Commemorate the 60th Anniversary of the Universal Declaration of Human Rights: Protecting Dignity: An Agenda for Human Rights). Hankkeen toimeksiannosta on laadittu kaksi ehdotusta kyseisen tuomioistuimen peruskirjaksi, ks. Manfred Nowak – Julia Kozma, A World Court of Human Rights, Report of June 2009, ja Martin Scheinin, Towards a World Court of Human Rights, Report of June 2009, molemmat luettavissa osoitteessa <http://www.udhr60.ch/research.html>.

⁹ Humanitaarisella oikeudella viitataan lähinnä vuoden 1949 Geneven yleissopimuksiin I–IV, niiden kahteen lisäpöytäkirjaan vuodelta 1977 sekä tavanomaisen kansainvälisen oikeuden normeihin sodan oikeussäännöistä.

sen paremmin kahden valtion välistä sotaa kuin aseellista konfliktia valtion ja sotilaalliseksi voimaksi järjestäytyneen ei-valtiollisen toimijan välillä. Siksi terrorismi tulisi nähdä ensi sijassa törkeän rikollisuuden muotona ja siihen tulisi reagoida rikostorjunnan ja -tutinnan keinoin. Tästä seuraa, että kansainvälisten ihmisoikeuksien kunnioittaminen suhteessa terrorismista epäiltyihin tai muihin henkilöihin on itsestään selvä lähtökohta terrorismia torjuttaessa.

On kuitenkin mahdollista, että rajoitetun ajan ja tietyllä maantieteellisellä alueella sellainen aseistautunut ryhmittymä, joita saatetaan kutsua terroristeiksi, voi olla osallisena aseellisessa konfliktissa. Selkein esimerkki tällaisesta tilanteesta on Afganistan loppuvuodesta 2001, kun paikallisen talibanhallinnon rinnalla sotatoimiin osallistui sotilaallisesti järjestäytynyt joukko ulkomailta tulleita taistelijoita, joista usein käytettiin nimitystä al-Qaida. Kyseinen kansainvälisten taistelijoiden yhteenliittymä oli osallisena aseellisessa konfliktissa Yhdysvaltain kanssa. Koska Taliban muodosti Afganistanin tosiasiallisen hallituksen, kyseessä oli valtioiden välinen aseellinen konflikti.¹⁰ Jopa tällaisessa poikkeuksellisessa tilanteessa kansainvälinen ihmisoikeusnormisto säilyy sovellettavana, tarvittaessa tulkittuna kansainvälisen humanitaarisen oikeuden sisältämien täsmällisempien normien avulla.¹¹

Aseellisen konfliktin kynnyksen ylittämistä yleisempää on, että suurimittainen terrori-isku tai terroritekojen sarja, tai tilanne, jossa terroristijärjestö onnistuu horjuttamaan maan yleistä järjestystä, voi oikeutetusti muodostaa uhkan kansakunnan elämälle. Tällaisessa tilanteessa valtiolla on esimerkiksi KP-sopimuksen 4 artiklan mukaan oikeus julistaa yleinen hätätila ja ottaa käyttöön keinot, jotka merkitsevät poikkeamista tietyistä ihmisoikeuksista.¹² Esimerkiksi öinen ulkonaliikkumiskielto tietyssä kaupungissa, ajoneuvojen pysäyttäminen ja tarkastaminen valtateillä, joukkomielenosoitusten rajoittaminen tai postipakettien normaalia tarkempi valvonta ovat kaikki keinoja, jotka voivat olla oikeutettuja yleisen hätätilan oloissa, vaikka ne merkitsevät poikkeamista liikkumisvapauden, kokoontumisvapauden ja yksityisyyden suojan normaaliaikaisesta ulottuvuudesta. Ollakseen oikeutettuja tällaisten toimenpiteiden tulee olla tilanteen sanelemia ja niiden tarkoituksena tulee olla normaalitilan, mukaan lukien ihmis-oikeuksien täysimääräisen suojan, palauttaminen niin pian kuin mahdollista.

Kuten YK:n ihmisoikeuskomitea on korostanut kansallista hätätilaa koskevassa yleisessä kannanotossaan, valtion toimivalta poiketa kriisioloissa joistakin KP-sopimuksen määräyksistä ei tarkoita oikeutta keskeyttää itse KP-sopimuksen voimassaolo vaan on aina sidottu välttää-

¹⁰ Ks. vuodelta 2007 oleva erityisraporttoijan raportti maavierailusta Yhdysvaltoihin, Report by the Special Rapporteur on a mission to the United States of America, YK-asiakirja A/HRC/6/17/Add.3, erityisesti kohta 9.

¹¹ Erityisraporttoijan raportti maavierailusta Yhdysvaltoihin vuodelta 2007, kohta 7. Yleisessä kannanotossaan (*General Comment*) nro 31 KP-sopimuksella perustettu YK:n ihmisoikeuskomitea (*Human Rights Committee*) muotoili kantansa ihmisoikeuksien ja humanitaarisen oikeuden keskinäissuhteesta seuraavasti: "the Covenant applies also in situations of armed conflict to which the rules of international humanitarian law are applicable. While, in respect of certain Covenant rights, more specific rules of international humanitarian law may be specially relevant for the purposes of the interpretation of Covenant rights, both spheres of law are complementary, not mutually exclusive" (kohta 11). On huomionarvoista, että tällä muotoilulla komitea vältti käyttämästä termiä *lex specialis*, joka usein johtaa epämääräisyyteen tai väärinkäsityksiin.

¹² Ks. KP-sopimuksen 4 artikla ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla.

mättömyys- ja suhteellisuusperiaatteisiin. Kriisioloissa loukkaamattomat ns. ehdottomat oikeudet pysyvät voimassa koko laajuudessaan, ja myös poikkeamisten kohteena sinänsä olevat ihmisoikeudet pysyvät suojattuina ja saattavat sisältää sellaisia ulottuvuuksia, joihin nähdessä poikkeaminen ei ole sallittua.¹³

Ihmisoikeuksien ekstraterritoriaalinen vaikutus

Erillinen mutta käytännössä usein edellä esitettyihin argumenttien kanssa yhteenkietoutunut haaste ihmisoikeusnormien sovellettavuudelle on käsitys, jonka mukaan valtion ihmisoikeusvelvoitteet ovat luonteeltaan alueellisia, koskien vain niitä henkilöitä, jotka kulloinkin ovat valtion alueella ja sen täysimääräisen suvereniteetin piirissä. Kun kansainvälisen terrorismin vastatoimet usein ovat luonteeltaan kansainvälisiä, tästä väitteestä seuraisi, että esimerkiksi valtion tiedustelu- tai sotilasviranomaiset voivat ulkomailla toimia ilman ihmisoikeuksista seuraavia rajoitteita.

Vaikka mainittu käsitys saa jonkin verran tukea KP-sopimuksen 2 artiklan tekstistä,¹⁴ sopimusta valvovan ihmisoikeuskomitean johdonmukainen tulkintakäytäntö osoittaa, että valtion toimet ovat KP-sopimuksen sitomia kaikkialla missä se tosiasiallisesti käyttää toimivaltuuksia, jotka vaikuttavat KP-sopimuksessa turvattujen ihmisoikeuksien toteutumiseen.¹⁵ Lisäksi on huomattava, että KP-sopimuksen 2 artiklan sanamuotoon perustuva tämän yksittäisen ihmisoikeussopimuksen ekstraterritoriaalisen ulottuvuuden kieltäminen ei millään tavoin vaikuttaisi ihmisoikeusnormien sovellettavuuteen osana tavanomaista kansainvälistä oikeutta, eikä liioin sellaisten ihmisoikeussopimusten sovellettavuuteen, joihin ei sisälly mitään lauseketta, joka tekstuaalisesti viittaa sopimusvelvoitteiden alueelliseen luonteeseen.

Erityisraportoijana olen käsitellyt kysymystä ihmisoikeusnormien väitetystä alueellisesta luonteesta vuodelta 2007 olevassa raportissa maavierailusta Yhdysvaltoihin. Raportissa tähdennetään, että vaikka KP-sopimuksen 2 artiklan tekstin katsottaisiin sulkevan pois Yhdysvaltain positiivisen toimintavelvoitteen ”säättää lakeja” (*legislate*) miehittämilleen maille,¹⁶ tämä ei

¹³ Ihmisoikeuskomitean yleinen kannanotto nro 29.

¹⁴ ”Each State Party to the present Covenant undertakes to respect and to ensure to all individuals within its territory and subject to its jurisdiction the rights recognized in the present Covenant –”. (KP-sopimus, 2 artiklan 1 kapale).

¹⁵ Ihmisoikeuskomitean tulkintakäytäntö koskee oikeustapauksia KP-sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan nojalla, kuten tapaukset *Lopez Burgos v. Uruguay* (Communication No. 52/1979) ja *Gueye et al. v. France* (Communication No. 196/1985), KP-sopimuksen 40 artiklan nojalla valtioiden kertomusten tutkinnassa esitettyjä maakohtaisia päätelmiä (*concluding observations*), kuten Israelia koskien vuosina 1998 (CCPR/C/79/Add.93) ja 2003 (CCPR/CO/78/ISR), sekä komitean käytännön kokoavaa yleistä kannanottoa nro 31 vuodelta 2004, jossa tulkintalinja kiteytettiin seuraavasti: ”States Parties are required by article 2, paragraph 1, to respect and to ensure the Covenant rights to all persons who may be within their territory and to all persons subject to their jurisdiction.” (kohta 10).

¹⁶ Tekstissä esitetty viittaus lakien säätämiseen miehitettyjä alueita koskien perustuu Yhdysvaltoja KP-sopimusta laadittaessa edustaneen Eleanor Rooseveltin perusteluihin, kun YK:n ihmisoikeustoimikunta (Commission on Human Rights) vuonna 1950 käsiteli KP-sopimuksen luonnosta. Rooseveltin puheenvuoroa on sittemmin lainattu ja käytetty perusteluna KP-sopimuksen ekstraterritoriaalisen vaikutuksen kieltämiseksi, kun Yhdysvallat vuonna 2005 raportoi ihmisoikeuskomitealle (Human Rights Committee) KP-sopimuksen noudattamisesta. Ks. YK-asiakirja CCPR/C/USA/3, liite I, ”Territorial Application of the International Covenant on Civil and Political Rights”.

voi tarjota oikeutusta sen viranomaisille osallistua maan omien rajojen ulkopuolella suoranaisiin ihmisoikeusloukkauksiin, kuten mielivaltaiset vapaudenriistot taikka kidutus tai muu epäinhimillinen kohtelu.¹⁷

Terrorismin käsite ja sen väärinkäyttö

”Yhden vapaustaistelija on toisen terroristi”, on usein kuultu kyyninen lausahdus, jonka taustalla on poliittisten toimijoiden opportunisti terrorismin leiman käytössä. Vaikka YK on laatinut koko joukon terrorismin eri muotoja koskevia kansainvälisiä sopimuksia, työ kattavan terrorismin vastaisen yleissopimuksen laatimiseksi on kesken, ei vähiten sen takia, että hallitusten kesken on erimielisyyttä terrorismi-sanan oikeasta merkityksestä.

Erityisesti 11.9.2001 jälkeen hallitukset eri puolilla maailmaa ovat kasvaneessa määrin turvautuneet epämääräisiin ja laajoihin luonnehdintoihin terrorismista. Osittain näin on tehty pyrittäessä vastaamaan monissa maissa epämääräiseksi jääneeseen terrorismin uhkaan. Aivan liian usein väljien terrorismimääritelmien takana on kuitenkin tarkoituksellinen yritys saada leimatuiksi yksilöitä tai ryhmiä, jotka objektiivisesti arvioiden eivät ansaitsi terroristin nimeä, kuten poliittinen oppositio, radikaalit ammattiyhdistykset, äänekkäät mutta väkivallattomat separatistiryhmät, maitaan vaativat alkuperäiskansat, fundamentalismiin taipuvaiset uskonnolliset vähemmistöt tai jopa ihmisoikeusaktivistit. Ainakin jonkin aikaa syyskuun 2001 jälkeen autoritaariset hallitukset saattoivat hyödyntää kansainvälistä konsensusta terrorismin torjunnan tärkeydestä ja päästä eroon kansainvälisen yhteisön kritiikistä, kunhan ne nimesivät vastustajansa terroristeiksi.

Erityinen haaste ihmisoikeuksien kansainväliselle suojelulle on seurannut siitä, että yhteisen kansainvälisen terrorismimääritelmän puuttuessa kansainvälisen yhteisön ja etenkin YK:n turvallisuusneuvoston toistuvat vaatimukset jäsenvaltioiden tehokkaista toimista terrorismia vastaan on voitu ymmärtää avoimena valtakirjana kullekin maalle määritellä terrorismi haluamallaan tavalla. Heti syyskuussa 2001 turvallisuusneuvosto hyväksyi peruskirjan VII luvun nojalla eli kaikkia jäsenvaltioita oikeudellisesti velvoittavana päätöslauselman 1373 (2001), joka sisältää kattavan luettelon valtioilta vaadituista toimista terrorismia vastaan. Vaatiessaan toimenpiteitä terrorismin kaikkia muotoja vastaan YK:n turvallisuusneuvosto on tullut tahattomasti legitimoineeksi terrorismikäsitteen väärinkäytön autoritaaristen hallitusten toimesta. Paljon laajemmin, myös siellä missä terrorismin leimaa ei tarkoituksellisesti väärinkäytetä hallituksen poliittisten vastustajien julistamiseen lainsuojattomiksi, turvallisuusneuvoston terrorismin vastaiset päätöslauselmat ovat saattaneet johtaa terrorismivaltuuksien väljään käyttöön, ohi niiden henkilöiden ja ryhmien piirin, joita oikeutetusti voi pitää terroristeina.

¹⁷ Report by the Special Rapporteur on a mission to the United States of America, YK-asiakirja A/HRC/6/17/Add.3, kohta. 8. Ihmisoikeussopimusten ekstraterritoriaalisesta vaikutuksesta yleisemmin ks. myös Fons Coomans ja Menno Kamminga (toim.), *Extraterritorial Application of Human Rights Treaties* (Intersentia 2004).

Tätä taustaa vasten on luonnollista, että kansalliset määritelmät terrorismista, terroristirikoksista tai terrorismiin liittyvistä rikoksista ovat vakituinen osa erityisraporttoijan dialogia yksittäisten maiden hallitusten kanssa sen arvioimiseksi, miten hyvin kyseinen maa kunnioittaa ihmisoikeuksia terrorismin vastatoimissa.¹⁸

Toimiessaan YK:n erityisraporttoijana tämän kirjoittaja on systemaattisesti edustanut käsitystä, jonka mukaan terrorismi tulisi määritellä sen käyttämien keinojen, eikä toiminnan tarkoitusperän, kautta. Jaloinkin poliittinen tai aatteellinen tarkoitusperä voi kääntyä terrorismiksi, jos yksi tai useampi moraalisesti vastuunalainen henkilö tekee moraalisesti tuomittavan päätöksen kohdistaa tappavaa tai muutoin vakavaa fyysistä väkivaltaa ”siviileihin”, toisin sanoen sivullisiin eli väestön tai sen tietyn segmentin jäseniin. Sillä tarkennuksella, että panttivankien ottaminen sisältää vakavan väkivallan uhan ja tulee siksi ymmärtää terrorismin muodoksi, terrorismi ja terroristirikokset tulisi aina määritellä siten, että tuollainen väkivalta on määritelmän välttämätön osa.¹⁹

YK:n turvallisuusneuvoston terrorismin torjuntaa koskevien päätöslauselmien joukossa päätöslauselma 1566 (2004) tulee lähimmäksi terrorismin määrittelyä, sisältäen kolme kumulatiivista tunnusmerkkiä:

- (a) Teko, mukaan lukien siviilejä vastaan, joka on tehty tarkoituksessa aiheuttaa kuolema tai vakava ruumiinvamma, taikka panttivankien ottaminen; ja
- (b) riippumatta siitä, onko teon taustalla poliittisia, filosofisia, aatteellisia, rodullisia, etnisiä, uskonnollisia tai vastaavia vaikuttimia, kun teko on tehty tarkoituksessa herättää kauhua yleisön, tietyn ryhmän tai tiettyjen henkilöiden keskuudessa, tai uhkailla väestöä, tai pakottaa hallitus tai kansainvälinen järjestö toimimaan tietyllä tavalla tai pidättymään jostain teosta; ja
- (c) kyseisen teon ollessa rangaistava terrorismin torjuntaa koskevien yleissopimusten ja pöytäkirjojen soveltamisalan ja määritelmien puitteissa.

Kolmannen kumulatiivisen tunnusmerkin, eli teon kuulumisen terrorismin vastaisten sopimusten alaan, osalta on tarpeen tehdä täsmennys. Valtion reagoidessa kansainvälisen yhteisön taholta tulevaan vaatimukseen toimenpiteistä terrorismia vastaan, kyseinen kolmas tunnusmerkki on olennainen sen määrittämisessä, mitä vastaan suojaudutaan. Oikeusvaltiollisten periaatteiden kannalta olisi ongelmallista, jos YK vaatisi valtioita toimiin sellaisia terrorismin muotoja vastaan, joita se ei itse ole onnistunut määrittelemään rangaistusta edellyttäviksi. Tilanne on kuitenkin toinen kansallisesti tai alueellisesti identifioitujen terrorismiuhkien suh-

¹⁸ Ks. esimerkiksi raportit maavierailusta Turkkiin 2006 (Report by the Special Rapporteur on a mission to Turkey), YK-asiakirja A/HRC/4/26/Add.2 kohdat 11-18; dialogista Australian kanssa 2006 (Report by the Special Rapporteur on a Study on Australia's Human Rights Compliance While Countering Terrorism), YK-asiakirja A/HRC/4/26/Add.3, kohdat 12-17; maavierailusta Etelä-Afrikkaan 2007 (Report by the Special Rapporteur on a mission to South Africa), YK-asiakirja A/HRC/6/17/Add.2, kohdat 23-24; ja maavierailusta Espanjaan 2008 (Report by the Special Rapporteur on a mission to Spain), YK-asiakirja A/HRC/10/3/Add.2, kohdat 6-14.

¹⁹ Ks. erityisraporttoijan 2005 raportti ihmisoikeustoimikunnalle (Report by the Special Rapporteur to the Commission on Human Rights), YK-asiakirja E/CN.4/2006/98.

teen. Kun voidaan osoittaa uhkan olevan todellinen, valtiolla on oikeutus säätää rangaistavaksi sellainenkin terrorismin muoto, jota YK:n tasolla ei vielä ole onnistuttu yhteisesti identifioimaan osana olemassa olevien terrorismin vastaisten kansainvälisten sopimusten verkkoa.

On kuitenkin syytä korostaa, että kaikkien kansallisten rikostunnusmerkistöjen on vastattava rikosoikeudellista laillisuusvaatimusta, joka on kriisioloissakin loukkaamattomana ihmisoikeutena sisällytetty KP-sopimuksen 15 artiklaan. Kansainvälisen terrorismimääritelmän antaessa odottaa itseään tämä ihmisoikeusmääräys on muodostunut, yhdessä syrjintäkiellon kanssa, välineeksi kaikkien kansallisten terrorismimääritelmien laadunvalvonnassa. Jotta kansalliset määritelmät olisivat sopusoinnussa ihmisoikeuksien kanssa, niiden tulee täyttää mainitun sopimusmääräyksen vaatimukset. Niihin kuuluu paitsi itsestään selvä taannehtivan rikoslain kielto myös vaatimukset rikostunnusmerkistön kaikkien osien määrittelemisestä laissa (*nullum crimen sine lege*), rangaistusten määrittelemisestä laissa (*nulla poena sine lege*), julkisuudesta, täsmällisyydestä ja oikeusvarmuudesta.

Valtioiden määräaikauskertomusten käsittelyssä YK:n ihmisoikeuskomitea on systemaattisesti tukeutunut KP-sopimuksen 15 artiklaan kansallisten terrorismimääritelmien ihmisoikeusmukaisuuden arvioinnissa.

Haasteita ihmisoikeuksien aineelliselle sisällölle terrorismia torjuttaessa

Terrori-iskut tai niiden uhka houkuttelee hallituksia käyttämään tai hankkimaan erityisvaltuuksia, poikkeamaan normaalilainsäädännöstä ja tavanomaisista menettelytavoista sekä tarvittaessa kajoamaan myös yksilön perustavanlaatuisiin oikeuksiin tehokkaan toiminnan varmistamiseksi. Syyskuun 2001 jälkeen ennennäkemätön erityislakien ja erityisvaltuuksien hyökyaalto on kiertänyt koko maailman, ja käytännöllisesti katsoen kaikki ihmisoikeudet ovat joutuneet uhatuiksi tai uudelleenarvioituiksi. Vaikka ihmisoikeudet yleisesti ottaen eivät ole ehdottomia vaan mahdollistavat asianmukaisessa järjestyksessä säädetyt, välttämättömät ja oikeasuhteiset rajoitukset muun muassa yleisen turvallisuuden takaamiseksi, monissa tapauksissa mainittu hyökyaalto on merkinnyt suoranaisia ihmisoikeusloukkauksia. Kirjoituksen tässä jaksossa luodaan katsaus eräisiin kaikkein useimmin ongelmallisiksi osoittautuneisiin terrorismin vastatoimien ihmisoikeusvaikutuksiin.

Terrorismin vastatoimien vaikutuksia ihmisoikeuksiin voidaan havainnollistaa pyramidin muotoisella kuviolla. Pyramidin huipulla suhteellisen pieni joukko ihmisiä – usein oikeita tai vain epäiltyjä terroristeja – joutuu räikeiden ihmisoikeusloukkausten, kuten kidutuksen tai mielivaltaisen teloituksen uhriksi. Pyramidin pohjalla taas kaikki yhteiskunnan jäsenet kohtaavat uusia rajoituksia ihmisoikeuksiinsa valtion suojautuessa terrorismilta. Selvin esimerkki tästä on yksityisyyden suoja, kun uudet säännöt sähköisen viestinnän tunnistamistietojen systemaattisesta tallentamisesta, tietokannoista ja niiden yhdistämismahdollisuuksista, tai henkilötietojen vaihdosta yli rajojen koskettavat jokaista. Pyramidin huipun ja pohjan välillä tietyt

ihmisryhmät joutuvat normaalia syvempien ihmisoikeusrajoitusten kohteiksi, ja osa näistä rajoituksista kärjistyy syrjinnäksi tai muiksi ihmisoikeusloukkauksiksi. Maahanmuuttajat tai etniset ja uskonnolliset vähemmistöt usein joutuvat muita enemmän kärsimään terrorismin vastatoimien kielteisistä ihmisoikeusvaikutuksista. Omassa maassaan kohtaamaansa vainoa pake-nevat henkilöt joutuvat havaitsemaan, että kansainvälisten rajojen aiempaa tiukempi valvonta terrorismin torjunnan nimissä estää heitä käyttämästä ihmisoikeutena turvattua oikeuttaan poistua omasta maastaan.²⁰ Erityisesti autoritaarisesti hallituissa maissa myös ihmisoikeusak-tivistit saattavat joutua terrorismin vastatoimina esitettyjen toimien kohteeksi, kun yhdistyk-set, yleiset kokoukset ja varainhankinta – erityisesti yli rajojen – ovat aiempaa tiukemman vi-ranomaiskontrollin kohteina.

Pyramidimetaforan päätarkoituksena tässä yhteydessä on korostaa, että on väärinkäsitys, että keskustelu ihmisoikeuksien suojasta terrorisia torjuttaessa tarkoittaisi terroristien puolus-tamista. Kaikkien ihmisoikeudet ovat – enemmän tai vähemmän – uhattuina, kun valtiot käy-vät terrorismin vastatoimiin. Siksi kaikkien noiden toimien kriittinen ja julkinen arviointi on paras tapa varmistaa, etteivät ”oikeita terroristeja” vastaan tarkoitetut toimenpiteet tosiasiassa johda yleisesti ihmisoikeuksien suojan rapautumiseen.

Kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltö

Kidutuksen ja kaikkinaisen julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltö on ehdo-ton ihmisoikeus, joka ei salli poikkeuksia edes sodan tai yleisen hätätilan aikana.²¹ Syyskuun 2001 jälkeen epäiltyjen terroristien alistaminen kidutukselle tai muulle epäinhimilliselle koh-telulle on ollut yleistä, ja samalla ovat laajaan tietoisuuteen tulleet myös vanhastaan käytössä olleet kidutuskäytännöt.

On hyvin poikkeuksellista, että valtiot säätäisivät lakeja kidutuksen sallimiseksi. Ruumiilli-sesta rangaistuksesta – kuten ruoskinta tai amputaatio – esiintyy kyllä lainsäädäntöä, vaikka kyseiset käytännöt ovat kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun vastaisia. Paljon yleisempää kuitenkin on, että hallitukset virallisesti kieltävät, että niiden poliisi-, sotilas- tai tiedusteluvi-ranomaiset käyttävät kidutusta oikeudellisesta kiellosta piittaamatta. Ehdotukset kidutuksen oikeudellistamiseksi, esimerkiksi tuomioistuimen päättämän kidutusmääräyksen kautta poli-i-sin pidätettyä aikapommin asettaneen terroristin, ovat jääneet spekulatioksi.²²

Edellä sanotusta huolimatta useat hallitukset ovat ajautuneet tinkimään kidutuksen kiellon ehdottomuudesta terrorismin torjunnan nimissä. Tehokkaiden tutkinta- ja vastuunalaisuus-mekanismien puute tapauksissa, joissa esitetään väite kidutuksesta on eräs monista tavoista

²⁰ Ks erityisraportoijan vuoden 2007 raportti YK:n yleiskokoukselle (Report to the General Assembly by the Special Rapporteur), YK-asiakirja A/62/263.

²¹ Kidutuksen vastainen yleissopimus 1 ja 2 (2) artiklat, KP-sopimus 7 ja 4 (2) artiklat.

²² Israelin tiedustelupalvelun laajasta tulkinnasta siitä, millainen tilanne muodostaa ”aikapommin”, ks. erityisrapor-toijan vuoden 2007 raportti maavierailusta Israeliin ja miehitetuille palestiinalaisalueille (Report by the Special Rap-porteur on a mission to Israel, including visits to the occupied Palestinian territory), YK-asiakirja A/HRC/6/17/Add.4., kohdat 20–21.

peittää silmät oikeudenvastaiselta kidutukselta. KP-sopimuksen ja kidutuksen vastaisen yleis-sopimuksen ekstraterritoriaalisen sovellettavuuden kieltäminen voi sisältää yrityksen painaa villaisella maan sotilas- tai tiedusteluviranomaisten osallistuminen kidutukseen ulkomailla. Kidutuksella saadun tiedon käyttö ”operatiivisessa tarkoituksessa” – samalla korostaen, ettei sitä käytetä todisteena tuomioistuomessa – ja erilaiset tavat tehdä yhteistyötä kidutusta käyttävien ulkomaisten tiedustelupalvelujen kanssa – kuten kysymysten lähettäminen tai kuulustelijoiden lähettäminen vuorottelemaan paikallisten kuulustelijoiden kanssa – ovat muotoja, joissa eräät demokraattiset länsimaatkin ovat ajautuneet osallisiksi kidutukseen, samalla teko-
pyhästi korostaen, että maa kunnioittaa kansainvälisen oikeuden normeja kidutuksen ja kidutuksella saadun todistusaineiston kieltämisestä. Näillä menettelytavoilla länsimaat ovat aikaansaaneet kansainvälisen kysynnän kidutuksella hankitulle tiedustelutiedolle. Eräät hallitukset ovat ottaneet käyttöön uusia termejä, kuten ”tehostetut kuulustelumenetelmät” (*enhanced interrogation techniques*, Yhdysvallat) tai ”kohtalainen fyysinen painostus” (*moderate physical pressure*, Israel) yrittäen siirtää kielletyn ja sallitun välistä rajalinjaa.

Tiedustelupalvelujen ja niiden valvontaorganien roolia terrorismin torjunnassa tarkastele-
leessa erityisraportin raportissa tämän kirjoittaja on soveltanut valtiovastuuta koskevia yleisen kansainvälisen oikeuden periaatteita ja päätenyt kantaan, jonka mukaan mikä hyvänsä osallisuus toisen valtion toteuttamassa kidutuksessa tai epäinhimillisessä kohtelussa muodostaa ihmisoikeusloukkauksen.²³

Oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin

Terrorismin vastatoimien yhteydessä kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kiellon loukkaukset usein kietoutuvat yhteen salaisten tai mielivaltaisten vapaudenriistojen kanssa. Nuo käytännöt luovat edellytykset kidutukselle ja samalla johtavat oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin estymiseen. Henkilökohtainen vapaus on turvattu KP-sopimuksen 9 artiklassa ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin 14 artiklassa. Kun kumpikaan näistä sopimusmääräyksistä ei sisälly 4 (2) artiklan suppeaan luetteloon kriisioloissa loukkaamattomista ihmisoikeuksista, valtion turvautuminen hätätilavaluiksiin terrorismin torjunnassa muodostaa merkittävän haasteen näille ihmisoikeuksille. Yleistä hätätilaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevissa yleisissä kannanotoissaan YK:n ihmisoikeuskomitea on kuitenkin tehnyt selväksi, että näihin oikeuksiin sisältyy ulottuvuuksia, joista poikkeaminen ei ole sallittua kriisioloisakaan.²⁴ Mielivaltaisten vapaudenriistojen kieltäminen ja kaikkien vapaudenriistojen tuomioistuin-kontrollin vaatimus ovat voimassa kaikissa tilanteissa. Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin peruseriaatteen, mukaan lukien rikosoikeudellinen syyttömyysolettama ja sääntö, että vain

²³ Ks. erityisraportin vuoden 2008 raportti YK:n ihmisoikeusneuvostolle (Report by the Special Rapporteur to the Human Rights Council), YK-asiakirja A/HRC/10/3.

²⁴ Ihmisoikeuskomitean (Human Rights Committee) yleiset kannanotot (General Comment) nro 29 (states of emergency), erityisesti kohdat 12–16; ja nro 32 (fair trial), erityisesti kohta 6.

tuomioistuini voi tuomita rikosoikeudellisen rangaistuksen, ovat voimassa kriisioloissakin. Jo KP-sopimuksen 4 (2) artiklan sanamuodon mukaan rikosoikeudellinen legaliteettivaatimus, mukaan lukien maksiimi *nullum crimen sine lege* ja taannehtivan rikoslain kielto, ovat KP-sopimuksen 15 artiklan mukaisesti loukkaamattomia myös kriisioloissa.

Näistä säännöistä seuraa, että monet valtioiden lait tai käytännöt terrorismin torjunnassa ovat kansainvälisten ihmisoikeusnormien vastaisia. Salainen vapaudenriisto, jossa henkilöä pidetään tuntemattomassa paikassa ja viranomaiset eivät edes myönnä pidätystä, on automaattisesti KP-sopimuksen 9 (1) artiklassa kielletty mielivaltainen vapaudenriisto. Joissain tapauksissa se muodostuu myös henkilön tahalliseksi kadottamiseksi, jota pidetään erillisenä ihmisoikeusloukkauksena.²⁵ Jopa varovaisesti muotoiltu lainsäädäntö *incommunicado* vapaudenriistoista eli yhteyksien katkaisemisesta ulkomaailmaan,²⁶ tai viive vapaudenriiston alistamisessa tuomioistuimen laillisuusarvioinnille johtaa helposti KP-sopimuksen 9 artiklan loukkauksiin.

Yhdysvaltain pidätyskeskus Kuuban Guantanamoossa on muodostunut tunnetuksi symboliksi laajalle levinneelle käytännölle, jossa terrorismista epäillyitä riistetään vapaus määräämättömäksi ajaksi ilman oikeudenkäyntiä. Yhdysvaltain ohella monet muutkin valtiot kohdistavat epäilyihin terroristeihin tai heidän oletettuihin yhteistyökumppaneihinsa pitkäaikaisia vapaudenriistoja ilman oikeudenkäyntiä tai edes rikossyyteitä. Tämä merkitsee, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ensimmäinen perustavanlaatuinen periaate, oikeus päästä tuomioistuimen eteen, ei toteudu. Tämän seurauksena kaikkien muidenkin oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ainesosien nauttiminen estyy. Eräät hallitukset, mukaan lukien Yhdysvallat, ovat vedonneet sodan oikeussääntöihin (humanitaariseen oikeuteen) terrorismin vastatoimiensa oikeudellisenä perusteena, pyrkien tällä perustelemaan pitkäaikaiset vapaudenriistot ilman oikeudenkäyntiä niin kauan kuin ”sota” terrorismia vastaan jatkuu, kuitenkin myöntämättä vapaudenriiston kohteena oleville sotavangin asemaa. Jos terrorismiin suhtaudutaan rikollisuuden vakavana muotona, on selvää, että epäilyihin terroristeihin kohdistuvan vapaudenriiston tarkoituksena tulee olla heidän tekemiensä rikosten tutkinta oikeudenkäynnin valmistelemiseksi.

Jopa sellaisissa maissa, missä terrorismista epäillyt tuodaan oikeuden eteen, voi esiintyä vakavia poikkeamia kansainvälisistä ihmisoikeusnormeista. Erityislainsäädännön nojalla terrorismirikoksia saatetaan käsitellä sotilas- tai erityistuomioistuimissa. Siviilien tuomitseminen sotilastuomioistuimissa on jo itsessään ongelmallista KP-sopimuksen 14 artiklan kannalta.

²⁵ Ks. vuoden 2006 yleissopimus ihmisten kadottamista vastaan, International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, YK-asiakirja A/RES/61/177, 2 artikla.

²⁶ Esimerkiksi Espanja tukeutuu *incommunicado* vapaudenriiston käsitteeseen estääkseen terrorismista epäiltyjen yhteydenpidon vapaasti valitsemansa lakimiehen kanssa vapaudenriiston ensimmäisten päivien aikana. Sen aikana pidätetylle virallisesti nimetään oikeudellinen edustaja, joka kuitenkin ei yleensä tapaa asiakastaan ennen kuin *incommunicado* vapaudenriisto päättyy ja pidätetty antaa poliisille lausunnon. Tällaisen käytännön sopusointu kansainvälisten ihmisoikeusnormien kanssa riippuu siitä, oliko tapauksessa pätevät asialliset perusteet kieltää henkilöä valitsemasta oikeudellinen avustajansa, ja virallisesti nimetyn oikeudellisen avustajan tosiasiallisista mahdollisuuksista tarjota riippumatonta ja tehokasta suojaa pidätetyn oikeuksille, mukaan lukien kidutusta tai muuta epäinhimillistä kohtelua vastaan. Ks. erityisraportoijan raportti vuoden 2008 maavieraailusta Espanjaan (Report by the Special Rapporteur on a mission to Spain), YK-asiakirja A/HRC/10/3/Add.2.

Kyseessä olevan artiklan ilmiselviä loukkauksia seuraa, jos sotilas- tai erityistuomioistuimen tuomarit eivät täytä puolueettomuuden ja riippumattomuuden vaatimusta, jos toimeenpanovalta epäasianmukaisesti sekaantuu jutun käsittelyyn, pahimmassa tapauksessa alistaen sotilastuomioistuimelle jo kertaalleen yleisessä tuomioistuimessa käsitellyn asian, jos puolustuksen oikeuksia rajoitetaan oikeudenkäynnin aikana, esimerkiksi suhteessa salaiseen todistusaineistoon tai rajoittamalla syytetyn ja hänen avustajansa yhteydenpitoa, tai jos keinojen yhtäläisyyden periaatetta loukataan prosessissa, esimerkiksi rajoittamalla puolustuksen mahdollisuuksia perehtyä syyttäjän hallussa olevaan aineistoon, joka saattaa sisältää syytettä vastaan puhuvia seikkoja.

Yleinen ratkaisu epäiltyjen terroristien vapaudenriistoja ja oikeudenkäyntejä koskeviin haasteisiin on normaalisuuden periaatteen noudattaminen: terrorismiin tulee suhtautua vakavana rikollisuuden muotona, jota koskee yleinen rikosprosessilainsäädäntö ja jota käsittelevät yleiset tuomioistuimet. Näin menetellen voidaan parhaiten välttää houkutus turvautua kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja loukkaaviin käytäntöihin.²⁷

Syrjinnän kieltö

Kuten jo edellä edellä pyramidimetaforan yhteydessä ilmeni, terrorismin vastatoimet koskettavat kaikkien ihmisoikeuksia, mutta eivät samalla tavoin. Hälyttävä kehityslinja syyskuun 2001 jälkeisenä aikakautena on ollut niin sanotun profiloinnin lisääntyvä käyttö terrorismin torjunnassa, ja tällaisen profiloinnin perustuminen etnisen tai uskonnollisen ryhmän jäsenyyteen taikka kansallisuuteen.²⁸ Esimerkiksi Euroopan unionin neuvosto hyväksyi vuonna 2002 jäsenvaltioille suosituksen luoda ”terroristiprofiileja”, jotka määriteltiin joukoksi fyysisiä, psykologisia tai käyttäytymiseen liittyviä muuttujia, jotka on havaittu tunnusomaisiksi terrorismiin osallistuville henkilöille ja joilla saattaa olla arvoa ennakoitaessa sitä.²⁹ Profiointiin on turvaututtu esimerkiksi tietokantoja yhdistettäessä, pyrkien löytämään potentiaalisia terroristeja ihmisten henkilötietojen perusteella.

Profiointia tapahtuu myös vähemmän avoimissa muodoissa. Poliisiviranomaiset saattavat ilman lainsäädännöllistä perustaa tai edes ilman hallinnollisia ohjeita pysäyttää ja tarkastaa ihmisiä näiden fyysisten ominaisuuksien pohjalta. Vaikka käytännöllä ei olisi mitään virallista asemaa, se saattaa olla todennettavissa tarkkailemalla, ketkä käytännössä joutuvat poliisin pysäyttämiksi.

Kun poliisin toiminta kohdistuu valikoivasti ihmisiin virallisen tai tosiasiallisen profiilin mukaisesti ja kun se kohdistuu johonkin ryhmään tämän ulkoisten ominaisuuksien pohjalta

²⁷ Systemaattinen arvio oikeudesta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin terrorismia torjuttaessa on esitetty erityisraportin vuoden 2008 raportissa YK:n yleiskokoukselle (Report by the Special Rapporteur to the General Assembly), YK-asiakirja A/63/223.

²⁸ Erityisraportin vuoden 2006 raportti YK:n ihmisoikeusneuvostolle (Report to the Human Rights Council by the Special Rapporteur), YK-asiakirja A/HRC/4/26.

²⁹ Council of the European Union, Council Recommendation on the development of terrorist profiles, 18.11.2002 (asiakirja 11858/3/02 REV 3).

ilman asiaperustaa, kyseessä on syrjivä puuttuminen ihmisoikeuksien suojaan. Erityisesti jos profilointi perustuu stereotypioihin, joiden mukaan tiettyä ”rotua”, kansallista tai etnistä alkuperää tai uskontoa olevat henkilöt ovat taipuvaisia terrorismiin tai muihin rikoksiin, kyse on syrjinnästä. Tällainen karkea profilointi on myös osoitettu tehottomaksi terroristien jäljittämisessä. Kuvaava esimerkki on syyskuun 2001 jälkeen Saksassa luotu *Rasterfahndung*-ohjelma ”nukkuvien terroristien” jäljittämiseksi. Viranomaiset yhdistivät eri tietokannoista miljoonien ihmisten henkilötiedot. Hakukriteerit sisälsivät seuraavat parametrit: miespuolinen; ikä 18–40 vuotta; nykyinen tai entinen opiskelija; muslimi; yhteys syntymäpaikan tai kansallisuuden kautta johonkin erikseen luetelluista maista, joiden väestö oli pääasiassa islaminuskoisia. Haku tuotti noin 32 000 potentiaalisen ”nukkuvan terroristin” nimet. Vaikka nämä tapaukset tutkittiin tarkemmin, *Rasterfahndung* ei yhdessäkään tapauksessa johtanut terrorismiin liittyvän rikossyytteen nostamiseen. Myöhemmin Saksan perustuslakituomioistuin totesi ohjelman perustuslain vastaiseksi.³⁰

Isossa-Britanniassa poliisi on tukeutunut ihmisten etniseen taustaan pysäyttäessään ihmisiä ja tarkastaessaan näiden henkilötietoja tai tavaroita vuoden 2000 terrorismintorjuntalain nojalla. Lain tarjoama uusi toimivaltuus on noiden keinojen käyttö ilman perusteltua epäilyä rikoksesta. Tutkimuksin on osoitettu toimivaltuuksien käytön kohdistuvan epäsuhtaisessa määrin etnisiin vähemmistöihin. Tarkastelujaksojen 2001–2002 ja 2002–2003 välillä ulkonäöltään aasialaisiksi identifioitujen henkilöiden tarkastukset kasvoivat 302 prosentilla, kun valkoisiksi luokiteltujen henkilöiden vastaava lisäys oli 118 prosenttia. Aasialaisten todennäköisyys joutua poliisin terrorismivaltuuksien kohteeksi oli 3,6-kertainen ja afrikkalaisten 4,3-kertainen valkoisiin verrattuna. Koko ohjelman tuloksena oli viisi pidätettyä, jotka kaikki sattuiivat olemaan valkoihoisia.

Pahimmillaan yritykset profiloida potentiaalisia terroristeja eivät ole vain oikeudellisesti ja moraalisesti väärin sekä tarkoituksiperänsä kannalta tehottomia, vaan kaiken lisäksi vaikutuksiltaan kielteisiä itse terrorismin torjunnan kannalta. Terroristijärjestöt voivat hyödyntää viranomaisten käytössä olevia terroristiprofileja esimerkiksi rekrytoidessaan itsemurhaiskujen tekijöitä ja valitessaan heitä tiettyyn tehtävään. Profiloinnilla on myös kielteisiä ryhmätason vaikutuksia sen kohteeksi joutuvien etnisten tai uskonnollisten vähemmistöjen keskuudessa. Tuleminen leimatuksi viranomaisten terroristiprofilien kautta saattaa johtaa vieraantumiseen ja nöyryytyksen tunteeseen, jota oikeat terroristit voivat hyödyntää värvätessään uusia jäseniä.

Erityisraportoijana laatimassani raportissa terroristien profiloinnista suositteletin kansallisen, etnisen tai uskonnollisen ryhmän jäsenyyteen perustuvien profilien hylkäämistä ja niiden korvaamista keinovalikoimalla, joka sisältää kaikkiin yhtäläisesti kohdistuvia tarkastuksia, ai-dosti satunnaisia lisätarkastuksia, joiden todellista kohdentumista seurataan sekä yksilötason käyttäytymiseen (ryhmän jäsenyyden sijasta) perustuvaa täydentävää profilointia.

³⁰ Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 518/02, 4.4.2006.

Muut ihmisoikeudet

Edellä tarkastellut esimerkkialueet kaikki liittyvät hyvin tunnettuihin ja laajasti keskusteltuihin terrorismin vastatoimien ihmisoikeusvaikutuksiin. On kuitenkin tärkeää ymmärtää, että enemmässä tai vähemmässä määrin kaikki ihmisoikeudet ja kaikkien ihmisoikeudet ovat terrorismin vastatoimista seuraavien vaikutusten kohteina.

Liian vähälle huomiolle on jäänyt esimerkiksi terrorismin vastatoimien vaikutus taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin.³¹ Vaikka ihmisoikeuksien yhtäläinen asema, jakamattomuus ja keskinäinen vuorovaikutus ovat tulleet laajasti hyväksytyiksi,³² keskustelu terrorismin vastatoimien ihmisoikeusvaikutuksista on keskittynyt kansalais- ja poliittisiin oikeuksiin. Jopa YK:n ihmisoikeussopimusten valvontaelimistä vain KP-sopimusta valvova ihmisoikeuskomitea ja kidutuksen vastainen komitea ovat olleet systemaattisia asettaessaan kysymyksiä sopimusvaltioille ja arvioidessaan niiden määräaikauskertomuksia. Esimerkiksi taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva komitea on hyvin harvoin kiinnittänyt huomiota sopimusvaltion toimiin terrorismia vastaan.

Ekä selkein käytettävissä oleva esimerkkitapaus terrorismin vastatoimien vaikutuksesta TSS-oikeuksiin on Israelin rakentama turvamuuri miehityille palestiinalaisalueille. Israel on perustellut muurin pystyttämistä tarpeella suojautua terroristien itsemurhaiskuja vastaan, jotka ovat kohdistuneet sekä Israelin omalle alueelle että palestiinalaisalueelle rakennettuihin israelilaisiin siirtokuntiin. Käytännössä muuri ei kuitenkaan ole vain fyysinen este israelilaisten ja palestiinalaisten välillä, vaan yhdessä siihen liittyvien tiesulkujen, tarkastuspisteiden ja muiden turvarakennelmien kanssa se merkitsee huomattavaa haittaa palestiinalaisten liikkumiselle ja kontakteille palestiinalaisalueen eri osien välillä.³³ Tämän seurauksena palestiinalaiset kokevat jokapäiväisen elämänsä edellytykset tuhotuiksi moninaisten haittojen yhteisvaikutuksen vuoksi. Noista haitoista suuri osa liittyy suoraan heidän mahdollisuuksiinsa nauttia taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä ihmisoikeuksista. Esimerkiksi pääsy sairaalaan, kouluihin, juomaveden lähteille, olivilehtoihin ja muihin työkohteisiin ovat vakavasti häiriintyneet siten, että monissa tapauksissa on aihetta luonnehtia näitä vaikutuksia yksilön TSS-oikeuksien loukkaukseksi. Kysymys on oikeudesta terveyteen, oikeudesta koulutukseen, oikeudesta asianmukaiseen elintasoon ja oikeudesta työhön. Neuvoa-antavassa mielipiteessään Israelin turvamuurista Kansainvälinen tuomioistuin totesi Israelin loukkaavan kansainvälisiä oikeutta muurin rakentamisella ja että eräs niistä kansainvälisistä sopimuksista, joita Israel rikkoi, oli juuri TSS-sopimus.³⁴

³¹ Ks. erityisraportoijan vuoden 2007 raportti YK:n ihmisoikeusneuvostolle (Report to the Human Rights Council by the Special Rapporteur), YK-asiakirja A/HRC/6/17 sekä Martin Scheinin, Taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suoja terrorismia torjuttaessa, teoksessa Heikki Kanninen ym., Puhuri käy: muuttuva suomalainen ja eurooppalainen valtiosääntömme. Heikki Karapuu 30.12.1944–15.6.2006. Edita 2009.

³² Ks. vuonna 1993 Wienissä pidetyn ihmisoikeuksien maailmankonferenssin loppuasiakirja, YK-asiakirja A/CONF.157/23.

³³ Ks. erityisraportoijan raportti vuoden 2007 maavierailusta Israeliin ja miehityille palestiinalaisalueille (Report by the Special Rapporteur on a mission to Israel, including visits to the occupied Palestinian territory), YK-asiakirja A/HRC/6/17/Add.4.

³⁴ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territories, Advisory Opinion*, International Court of Justice, I.C.J. 2004 Reports, 136, kohta. 116.

Israelin turvamuurin tapaus havainnollistaa yleisempää tarvetta sille, että valtioiden tulisi turvallisuuden infrastruktuuriaan suunnitellessaan, terrorismin vastatoimet mukaan lukien, ottaa huomioon myös niiden vaikutukset TSS-oikeuksille. TSS-oikeuksilla on kuitenkin myös toinen tärkeä rooli turvattaessa ihmisoikeuksia kunnioittava reagointi terrorismiin. Ihmisoi-
keuksien loukkaukset on YK:n yleiskokouksen vuonna 2006 hyväksymässä terrorismin vastai-
sessa strategiassa arvioitu yhdeksi niistä tekijöistä, joista terrorismi voi kummuta.³⁵ Muiden
vastaavien tekijöiden joukossa on monia, joilla on välitön yhteys juuri TSS-oikeuksiin. Tämän
vuoksi pitkäjänteinen työ TSS-oikeuksien täyden toteutumisen edistämiseksi tulee nähdä tär-
keänä osana strategiassa terrorismista vapaiden yhteiskuntien rakentamiseksi.

Institutionaalinen haaste: YK:n turvallisuusneuvosto terroristien listaajana

Yksilöiden tai yhteisöjen sijoittaminen terroristilistalle on poikkeuksellinen mekanismi siinä suhteessa, että Yhdistyneet Kansakunnat itse käyttää toimivaltuuksia, joilla on välitön vaikutus yksilön asemaan. Tämä herättää kysymyksen YK:n omasta velvollisuudesta kunnioittaa ihmis-
oikeuksia.

Vastoin yleistä harhaluuloa YK ei ylläpidä mitään yleistä listaa terroristeista tai edes kan-
sainvälisistä terroristeista. Turvallisuusneuvoston terroristilistaus perustuu päätöslauselmaan
1267 (1999) siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen ja kohdistuu vain al-Qaidaan ja taliba-
niin. Alun perin päätöslauselmalla 1267 luodut pakotteet Afganistanin talibanhallintoa vas-
taan oli tarkoitettu sen painostamiseksi luovuttamaan terrori-iskuista epäilty Osama bin La-
den, ja mekanismi sisälsi siksi implisiittisen maantieteellisen ja ajallisen rajauksen. Tästä huo-
limatta lista on jäänyt elämään ja kasvanut, ja se kattaa jo satoja yksilöitä tai yhteisöjä.³⁶ Koska
pätöslauselma 1267 aikanaan hyväksyttiin YK:n peruskirjan VII luvun nojalla, monet valtiot
pitävät turvallisuusneuvoston terroristilistauksen toimeenpanemista YK:n peruskirjasta seu-
raavana veloitteena, joka peruskirjan 103 artiklan mukaisesti saa etusijan valtion muihin so-
pimusvelvoitteisiin nähden, siis myös suhteessa ihmisoikeussopimuksiin. Luonnollinen seu-
raus tästä kannasta on, ettei valtiolla ole mitään harkintavaltaa pakotteiden toimeenpanossa,
vaan sen on epäröimättä jäädytettävä turvallisuusneuvoston listalle joutuneen henkilön varat
ja estettävä tämän matkustaminen. Eräät hallitukset, samoin kuin monet tutkijat ja ihmis-
oikeusasiantuntijat, kuitenkin katsovat, että ainakin niin kauan kuin YK-tasolla ei ole olemassa
mitään riippumatonta ja tehokasta mekanismia turvallisuusneuvoston terroristilistauksen ar-
vioimiseksi, jäsenvaltioiden tulee varmistaa sellainen arviointi suhteessa omiin toimiinsa, joil-
la turvallisuusneuvoston asettamat sanktiot pannaan täytäntöön.³⁷

³⁵ Global Counter-Terrorism Strategy, YK:n yleiskokouksen päätöslauselma A/RES/60/288 (Syyskuu 2006).

³⁶ Lista on luettavissa osoitteessa <http://www.un.org/sc/committees/1267/pdf/consolidatedlist.pdf> (20.7.2009).

³⁷ Kysymystä yksilöiden ja yhteisöjen listaamisesta tarkastellaan erityisraporttojan vuoden 2006 raportissa YK:n yleiskokoukselle (Report by the Special Rapporteur to the General Assembly), YK-asiakirja A/61/267, erityisesti koh-
ta 39.

Tätä taustaa vasten on luonnollista, että esiintyy voimistuvia vaatimuksia, että turvallisuusneuvoston on kunnioitettava ihmisoikeuksia, kun se päättää yksilöiden listaamisesta terroristeiksi tai käsittelee heidän poistamistaan listalta. Useita pieniä parannuksia järjestelmään onkin tehty siten, että mekanismin nykyinen versio päätöslauselmassa 1822 (2008) sisältää velvollisuuden informoida listattua henkilöä toimenpiteen syistä sekä kahden vuoden määräajan kaikkien päätösten uudelleenarvioinnille kesäkuuhun 2010 mennessä.

Tehdyt vähittäiset muutokset eivät ole korjanneet järjestelmän perustavia ongelmia. Listauspäätökset tekee poliittinen toimielin, turvallisuusneuvoston alainen komitea, joka koostuu samojen 15 jäsenvaltion diplomaattisista edustajista kuin turvallisuusneuvosto itse. Turvallisuusneuvoston jäseninä olevat valtiot eivät välttämättä ilmaise ehdottamansa listauksen todellisia syitä tai todisteita, vaan saattavat turvautua epämääräisiin vihjauksiin tiedustelutiedon olemassaolosta. Listausta ei voi saattaa tuomioistuimen tai muun riippumattoman elimen tutkittavaksi. Kaikki uudelleenarviointi tapahtuu samassa toimielimessä, joka päätti listauksesta. Ja kaiken lisäksi listalta poistaminen edellyttää turvallisuusneuvoston 15 jäsenvaltion konsensusta. Kaikista näistä syistä on selvää, ettei turvallisuusneuvoston mekanismi yksilöiden ja yhteisöjen listaamiseksi terroisteina täytä vaatimusta ”oikeudenmukaisesta ja selkeästä menettelystä”, saati valtioilta edellytetystä täysimääräisestä oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä.

Lokakuussa 2008 KP-sopimusta valvova ihmisoikeuskomitea (Human Rights Committee) päätyi katsomaan, että Belgia oli loukannut KP-sopimuksen 17 (yksityisyyden suoja) ja 12 (liikkumisvapaus) artikloja suhteessa belgialaiseen pariskuntaan, koska se oli pannut alulle turvallisuusneuvoston terroristilistausmenettelyn eikä myöhemmin ollut onnistunut saamaan heitä pois listalta, vaikka todisteita heidän syyttämisekseen rikoksesta ei ollut kyetty hankkimaan.³⁸

Heinäkuussa 2009 kyseinen pariskunta (Sayadi ja Vinck) vihdoinkin poistettiin turvallisuusneuvoston terroristilistalta. Tämä ratkaisu ilmentää laajempaa kehityslinjaa sen tunnustamiseksi, että terroristilistaukseen tulee liittää tuomioistuimen tai muun riippumattoman tahon kontrolli. Vaikka Belgia ei ollut onnistunut kokoamaan konsensusta listauksen purkamisesta aiemmin, nyt ihmisoikeuskomitean ratkaisun jälkeen se pystyi vakuuttamaan turvallisuusneuvoston jäsenvaltiot tarpeesta purkaa listauspäätös. Tietenkään ihmisoikeuskomitea ei ollut suoraan arvioinut turvallisuusneuvoston listauspäätöksen sopusointua ihmisoikeuksien kanssa, vaan oli rajoittunut toteamaan sopimusvaltio Belgian olleen siinä määrin osallisena listauksessa, että se kantoi valtiovastuun ihmisoikeuksia loukkaavista seurauksista valittajille. Turvallisuusneuvoston päätös poistaa pariskunta listalta voidaan nähdä sen hyväksymisenä, että YK:n ihmisoikeuskomitea välillisesti kontrolloi listauspäätöksiä, koska se voi KP-sopimuksen valinnaisen pöytäkirjan nojalla käsitellä yksilövalituksia listauksessa tai sen täytäntöönpanossa mukana olleita valtioita vastaan.

³⁸ *Nabil Sayadi and Patricia Vinck v. Belgium* (Communication No. 1472/2006), Final Views by the Human Rights Committee, 22.10.2008.

Muita askelia tuomioistuimen tai muun riippumattoman tahon kontrollin suuntaan ovat Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen aikaisempi *Kadi*-ratkaisu³⁹ sekä YK:n yleiskokouksen vuonna 2008 laatima päätöslauselma, jossa vedottiin valtioihin, jotta ne sisällyttäisivät ”asianmukaiset ihmisoikeustakeet” kansalliseen päätöksentekoonsa sanktioista terroristeja vastaan ”samalla varmistuen kansainvälisten velvoitteiden täysimääräisen noudattamisen”.⁴⁰ Tämä päätöslauselma tulisi nähdä vetoomuksena valtioihin panna täytäntöön turvallisuusneuvoston asettamat sanktiot terroristeja vastaan, mutta ei sokeasti vaan asianmukaiset ihmisoikeustakeet turvaten. On tärkeää huomata, että myös turvallisuusneuvoston oma päätöslauselma 1822 (2008) sisältää johdanto-osassaan varovaisesti muotoillun periaatteen, että paitsi jäsenvaltioiden myös YK:n itsensä tulee kunnioittaa ihmisoikeuksia terroristeja listatessaan.⁴¹

Lopuksi: joko heiluri on tulossa takaisin?

Syyskuun 11 päivän 2001 terrori-iskut voidaan nimetä tärkeimmäksi kausaaliseksi syyksi pahimmalle kielteiselle trendille ihmisoikeuksien kansainvälisessä suojelussa siitä lähtien, kun ihmisoikeuskäsite teki läpimurtonsa YK:n peruskirjaan toisen maailmansodan jälkitilanteessa vuonna 1945. Jo tästä syystä on mielekästä luonnehtia terrorismia ihmisoikeuksien vastakohdaksi. Tästä huolimatta on muistettava, että kielteisessä trendissä on ollut kysymys valtioiden reagoinnista ja ylireagoinnista terrorismin uhkaan. Syyskuun 2001 jälkeen ne ovat aikaansaaneet maailmanlaajuisen hyökyaallon ihmisoikeuksien kannalta kielteisiä lakeja ja käytäntöjä terrorismin torjunnan nimissä. Terrori-iskut New Yorkin World Trade Centeriin olivat sittenkin laukaiseva eikä rakenteellinen syy kielteiselle kehitykselle. Monissa osissa maailmaa ihmisoikeuksien kannalta kielteiset käytännöt terrorismin torjunnassa olivat käytössä jo ennen syyskuuta 2001, joskin ne nyt ovat levinneet aiempaa laajemmalle.

Surullisinta viime vuosien kehityksessä on ollut se, kuinka helposti eräät ihmisoikeuksien kansainvälisen suojelun esitaistelijoina tunnetut valtiot ovat kääntäneet kurssiaan ja siirtäneet oikeudellisen argumentaation resurssinsa kehittämään oppeja ja argumentteja kansainvälisten ihmisoikeusnormien sovellettavuuden ja aineellisen sisällön supistamiseen, kun ne itse käyvät taisteluun terrorismia vastaan. Tällaiset konstruktiot otetaan mielihyvin vastaan autoritaaristen hallitusten keskuudessa, ja ne edustavat yritystä kääntää historian kelloa 60 vuodella taaksepäin, aikaan, jolloin ihmisoikeuksia ei vielä hyväksytty kansainvälisen yhteisön legitimitiin kiinnostuksen kohteeksi. Vielä pahempaa on, että joidenkin länsimaiden hallitukset,

³⁹ *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakat International Foundation v. Council of the European Union*, Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, European Court of Justice (Grand Chamber), 3.9.2008.

⁴⁰ YK:n yleiskokouksen päätöslauselma A/RES/63/185, kappale 19.

⁴¹ Turvallisuusneuvoston päätöslauselma 1822 (2008): ”Reaffirming the need to combat by all means, in accordance with the Charter of the United Nations and international law, including applicable international human rights, refugee, and humanitarian law, threats to international peace and security caused by terrorist acts, stressing in this regard the important role the United Nations plays in leading and coordinating this effort, – –”. Saman päätöslauselman 27 kappale muistuttaa jäsenvaltioiden velvollisuudesta toimeenpanna sanktiot, mutta samalla peräänkuuluttaa ”asianmukaisia menettelytapoja”.

kuten presidentti George W. Bushin hallinto Yhdysvalloissa näyttävät kääntävän historian kelloa jopa 200 vuotta taaksepäin, aikaan ennen Immanuel Kantin maksiimia, jonka mukaan toista ihmistä on aina kohdeltava päämääränä, ei koskaan pelkkänä keinona. Rikosprosessi kohtelee sarjamurhaajaa päämääränä, kun se pyrkii selvittämään tosiseikat, syyntakeisuuden ja rangaistuksen. Mutta epäilty terroristi – ja pahimmillaan henkilö, jonka vain epäillään tietävän jotakin terroristeista – alistetaan pelkäksi välineeksi, kun hänet suljetaan vuosiksi pidätyskeskukseen kuulusteluja ja mahdollisesti kidutusta varten, ilman aikomustakaan koskaan tuoda häntä tuomioistuimen eteen vastaamaan omista teoistaan. Tältä kannalta ei ole merkitystä, kiduttaako kyseinen hallitus itse, vai toimiiko se vain tilaajana teollisuudeksi muodostuneen tiedustelutiedon tuottamisessa kidutuksen avulla.

Kun tämä kirjoitus lähtee elokuussa 2009 kirjoittajan käsistä, on monia merkkejä siitä, että heiluri on jo käynyt päätepisteessään ja on tulossa takaisin. Syyskuun 2001 jälkeiset ylilyönnit terrorismin torjunnassa tullaan monissa maissa selvittämään ja korjaavat toimet käynnistämään. Sekä Yhdysvalloissa että Isossa-Britanniassa on astuttu tärkeitä askelia pois aiemmista ihmisoikeuksien vastaisista käytännöistä ja ylilyönteihin syyllistyneiden saattamiseksi vastuuseen. YK:n turvallisuusneuvoston ja muiden terrorismin vastatoimien alullepanijoiden joukossa on vähitellen ymmärretty, ettei ihmisoikeuksien loukkaaminen terrorismin torjunnan nimissä ole vain oikeudellisesti ja moraalisesti väärin, vaan myös tehotonta ja jopa haitallista kestäväälle strategialle terrorismista vapaiden yhteiskuntien rakentamiseksi.

Kun kellon kääntäminen taaksepäin 60 tai jopa 200 vuodella kesti kahdeksan vuotta, voidaan tarvita 30 vuotta syntyneiden vauroiden korjaamiseen ja sellaisen tilanteen saavuttamiseen, jossa sitoumus jokaisen ihmisyyksilön ihmisoikeuksien kunnioittamiseen on taas yleismaailmallisesti hyväksytty. Mutta kun tuohon aikanaan päästään, emme ole samassa tilanteessa kuin ennen syyskuuta 2001. Maailma tulee olemaan viisaampi ja tietoinen siitä, että osa ihmisoikeuksien yleismaailmallisesta hyväksynnästä oli vain huulten tunnustusta. Paluuta tuohon tilanteeseen ei tarvita.

Kirjallisuutta

- Assessing Damage, Urging Action; Report of the Eminent Jurists Panel on Terrorism, Counterterrorism and Human Rights. Geneva: International Commission of Jurists, 2009.
- Iain Cameron, 'UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention on Human Rights', *Nordic Journal of International Law* 72: 159–214, 2003.
- Helen Duffy, *The 'War on Terror' and the Framework of International Law*. London: Interights, 2005.
- Tom Farer, *Confronting Global Terrorism and American Neo-Conservatism; The Framework of a Liberal Grand Strategy*. Oxford: Oxford University Press 2008.
- Daniel Moeckli, *Human Rights and Non-discrimination in the 'War on Terror'*. Oxford: Oxford University Press 2008.

Reports by the United Nations Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism. United Nations documents A/60/370, E/CN.4/2006/98, A/61/267, A/HRC/4/26, A/62/263, A/HRC/6/17, A/63/223, A/HRC/10/3, and addenda, 2005–2009.

(Luettavissa osoitteessa <http://www2.ohchr.org/english/issues/terrorism/rapporteur/reports.htm> tai <http://legalift.wordpress.com/thematic-reports/>)

Ben Saul, *Defining terrorism in international law*, Oxford: Oxford University Press, 2006.