Tuomas Ojanen

12.11.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 135/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamiseksi

Arvioinnin lähtökohtia

Esityksessä ehdotetaan muutoksia paitsi terrorismirikoksia koskevaan rikoslain 34 a lukuun sekä pakkokeinolakiin ja poliisilakiin myös useisiin muihin lakeihin. Muutosehdotuksista keskeisimmiltä vaikuttavat yhtäältä terrorismin rahoittamista koskevien rangaistussäännösten täydentäminen niin, että uutena rikoksena säädetään rangaistavaksi terroristin rahoittaminen. Toisaalta muutettaisiin terroristiryhmän rahoittamista koskevia rangaistussäännöksiä ja rangaistusasteikkoa sekä poistettaisiin terroristiryhmän rahoittamisen rangaistavuuden toissijaisuus suhteessa säännöstelyrikoksia koskeviin säännöksiin. Terrorismirikosten rangaistussäännösten muutoksista johtuvat muutokset edellyttäisivät muutoksia useisiin muihin lakeihin esityksestä tarkemmin ilmenevällä tavalla.

Toisin kuin useat aiemmat rikoslain 34 a luvun muutokset, nyt ehdotetut muutokset *eivät* ole EU:n terrorismirikosdirektiivin (ks. esim. PeVL 20/2018 vp ja siinä viitattu muu lausuntokäytäntö) – tai sitä edeltäneen puitepäätöksen (ks. PeVL 48/2002 vp) – edellyttämiä.

Sitä vastoin käsillä olevien muutosehdotusten taustalla ovat esityksen mukaan ”eräiden kansainvälisten toimielinten arviot terrorismin rahoittamista koskevista Suomen rangaistussäännöksistä sekä terrorismin rahoittamisrikoksia koskevat Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston päätöslauselmat.” (s. 1) Esityksen mukaan ”lainsäädäntöehdotuksilla Suomen lainsäädäntö saatetaan vastaamaan FATF:n[1] terrorismin rahoittamisrikosta koskevaa suositusta 5 ja sen täytäntöönpanoon liittyviä YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmia 2462 (2019) ja 2482 (2019). Samalla toteutetaan CTED:n[2] suositus terrorismin rahoittamista koskevan lainsäädännön selventämisestä.”

Nähdäkseni onkin syytä huomauttaa nyt ehdotettavan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin yhtenä lähtökohtana siitä, että ehdotettavissa muutoksissa *ei* ole kysymys kansainvälisten velvoitteiden valtionsisäisestä täytäntöönpanosta siltä osin kuin kysymys on FATF:n ja CTED:n suosituksista

[1] ATF (Financial Action Task Force) on toimintastandardeja kehittävä hallitusten välinen OECD:n yhteydessä toimiva rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastainen toimintaryhmä.
[2] YK:n turvallisuusneuvoston terrorismin vastaisen komitean sihteeristö (Counter-Terrorism Committee Executive Directorate eli CTED)

lopputuloksella, ettei kansallisen lainsäädäntövallan käyttö ole nyt ehdotettavan sääntelyn suhteen sillä tavoin kansainvälisten velvoitteiden – tai EU-lainsäädännön – sitomaa kuin on ollut laita monissa aiemmissa terrorismirikoksiin liittyneissä lainsäädäntömuutoksissa 2000- ja 2010 -luvulla. Toinen asia on, että nyt käsillä olevilla suosituksilla voi olla lainsäädäntövallan käyttöä, samoin kuin ehdotettavien säännösten tulevaa soveltamista, ohjaavaa vaikutusta. Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta kuitenkin johtuu, ettei suosituksilla voi olla säännösten soveltamisalaa laajentavaa vaikutusta.

> Esitys on jossain määrin jännitteistä luettavaa siltä osin kuin siinä kuvataan FATF:n ja CTED:n suositusten oikeudellista merkitystä ehdotettavan sääntelyn kannalta. Yhtäältä esityksessä todetaan, että kysymys on ”terrorismin rahoittamisrikoksia koskevien säännösten saattamisesta vastaamaan kansainvälisiä velvoitteita” (s. 39, ks. myös s. 5 ja s. 52). Toisaalta esityksessä todetaan, etteivät FATF:n suositukset ole ”jäsenvaltioita kansainvälisoikeudellisesti sitovia, mutta jäsen ovat poliittisesti sitoutuneet panemaan ne kansallisesti täytäntöön”. (s. 5).

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa on tehty selkoa ehdotetuista rangaistussäännöksiä koskevista muutoksista perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden varsinkin perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Kuten esityksestä ilmenee, perustuslain 8 §:n rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteen ohella valiokunta on arvioinut terrorismirikoksiin liittyviä ehdotuksia perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (ks. PeVL 37/2016 vp, s. 3—4 ja PeVL 9/2016 vp, s. 4—5 sekä yleisemmin rikoslain osalta PeVL 23/1997 vp, s. 1—2 ja PeVL 48/2017 vp, s. 7—10). Lisäksi esityksen säätämisjärjestysperusteluissa on tarkasteltu salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia muutosehdotuksia perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan.

Lisäksi esityksen suhdetta perustuslakiin ja varsinkin kansainvälisiin sopimuksiin käsitellään säätämisjärjestysperusteluiden ohella esityksen muissakin jaksoissa.

Nähdäkseni säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohtiin ei ole olennaista lisättävänä.

Arvio

Hallituksen esityksen säätämisjärjestysjaksossa ja muuallakin esityksessä on nähdäkseni tehty asianmukaisesti selkoa esityksen perustuslakikytkennöistä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä huomioiden. Esitys edustaa muutoinkin hyvää lainvalmistelua.

Kaiken kaikkiaan säätämisjärjestysperusteluista ilmeneviin valtiosääntöoikeudellisiin arvioihin ja johtopäätöksiin voidaan nähdäkseni muutoin yhtyä paitsi jäljempänä tarkasteltavan yhden kysymyksen osalta. En pidä tarpeellisena alkaa toistaa tai yrittää esittää toisin sanoin esityksen säätämisjärjestysperusteluista ilmenevää tässä.

Olen kuitenkin esityksen kanssa eri mieltä yhdestä kysymyksestä: siitä, pitäisikö terrorismirikoksen rahoittamista koskevissa rangaistussäännöksissä (5 a-b) todeta rangaistavien rahoittamistekojen oikeudenvastaisuus ja/tai pitäisikö ehdotettavassa

sääntelyssä rajata jotkin varojen antamisen tai keräämisen tilanteet rangaistavuuden ulkopuolelle.

Esityksessä ei ole pidetty aiheellisena sääntelyn täydentämistä näiltä osin, vaan siinä on lähdetty siitä, että tarvittavat rajaukset voidaan tehdä rangaistussäännöksen perusteluissa (ks. s. 40, ks. myös s. 46 ja 53).

Nähdäkseni ainakin terroristin rahoittamisen tunnusmerkistössä (1 lakiehdotuksen 5 a §) olisi kuitenkin oltava oikeudenvastaisuuden vaatimus tai säännöksessä tulisi muutoin rajata rangaistavuuden ulkopuolelle ainakin lakiin perustuvien velvollisuuksien täyttämisestä syntyvät varojen antamisen tilanteet. Rangaistavuuden ulkopuolelle olisi jäätävä esimerkiksi sellainen varojen antamisen tilanne, joka perustuu lapsen elatuksesta annettuun lakiin (704/1975) perustuvaan vanhempien velvollisuuteen elättää alaikäistä lastaan. (Lain mukaan lapsella on oikeus saada häneltä elatusapua, jos vanhempi ei asu yhdessä lapsen kanssa, Elatusavusta ja sen suuruudesta vanhemmat voivat sopia keskenään vapaamuotoisesti tai kunnan sosiaalihuollon vahvistamalla sopimuksella. Jos vanhemmat eivät pääse sopuun elatusavusta, tuomioistuin vahvistaa elatusavun määrän. – Esimerkki elatusavusta ei alaikäisiä koskevana ole välttämättä paras mahdollinen, mutta havainnollistaa joka tapauksessa sellaisia maksusuorituksia, joissa on kysymys maksajan kannalta lakiin perustuvasta velvollisuudesta.)

Elatusavun kaltaisten lakiin perustuvien maksusuoritusten rajaamista rangaistavuuden ulkopuolelle edellyttää paitsi rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, joka edellyttää rikoksen tunnusmerkistön ilmaisemista laissa riittävällä täsmällisyydellä, myös perustuslain 19 §:n 2 momentti, jonka mukaan *lailla* taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella. Elatusavun ja muiden mahdollisten perheensisäisten varojen antamisen tilanteiden nimenomaista rajaamista rangaistavuuden ulkopuolelle perustelevat lisäksi lapsen oikeuksia koskevat perustuslain säännökset ja kansainväliset velvoitteet, samoin kuin yksityiselämää ja perhe-elämää koskevat perusoikeus- ja ihmisoikeusnormit.

Tässä yhteydessä on myös syytä huomioida, että oikeudenvastaisuuden vaatimus on säännösperusteisesti sisällytetty rikoslain 34 a luvun 6 §:n 3 kohtaan (ks. myös PeVL 48/2002 vp). Säännöstä aikanaan säädettäessä perustuslakivaliokunta piti välttämättömänä, että vain tarkoitus kumota valtiosääntö "oikeudettomasti" voi olla terroristinen (PeVL 48/2002 vp, rikoksentekijällä olisi lakiehdotuksen mukaan ollut terroristinen tarkoitus muun muassa silloin, jos hänen tarkoituksenaan on kumota jonkin valtion valtiosääntö.)

Muutoin siis katson, että rangaistussäännöksiä koskevat säännösehdotukset täyttävät perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta johtuvat vaatimukset, varsinkin kun otan huomioon, millaisia rikoslain 34 a luvun muutosehdotuksia on aiemmin pidetty valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävinä tai ainakin siedettävinä perustuslain 8 §:n kannalta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä.

Tästä huolimatta on kuitenkin lopuksi todettava, että ehdotettujen kriminalisointien sisältö ei hyvin avaudu itse säännösehdotusten perusteella, vaan edellyttää paneutumista niiden yksityiskohtaisiin perusteluihin, jotka nekin ovat verraten vaikeaselkoista luettavaa muille kuin ehkä terrorismirikostunnusmerkistöihin vihkiytyneille. Esimerkin ”perusteluissa säätämisestä” tarjoaa juuri edellä selostettu kysymys siitä, olisiko ehdotettavassa sääntelyssä syytä todeta nimenomaisesti oikeudenvastaisuus tai rajata nimenomaisesti jotkin varojen antamisen tilanteet rangaistavuuden ulkopuolelle. Tarve tukeutua tässä määrin perusteluista ilmenevään ei tietenkään ole ongelmatonta sen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän perusvaatimuksen kannalta, että rikoksen tunnusmerkistö olisi ilmaistava nimenomaan laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että lain säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.

Lisäksi ehdotettujen kriminalisointien tunnusmerkistöjen avautumista edelleen vaikeuttavat niihin sisältyvät viittaukset erinäisiin muihin rikoslain säännöksiin, jotka nekään eivät useinkaan ole selviä ja yksiselitteisiä yksinomaan sanamuotojensa perusteella luettuina (ks, esim. 1. lakiehdotuksen 5 a § ja 5 c §).

Perustuslakivaliokunta on aiemmin lausuntokäytännössään jo kiinnittänyt kriittistä huomiota siihen, että ”rikosoikeudelliseksi sääntelyksi terrorismirikokset muodostavat monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden”. Valiokunta on tähän liittyen todennut, että ”(k)oska kysymys on sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut, terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisuutta on syytä pyrkiä yksinkertaistamaan.” (PeVL 37/2016 vp). Nähdäkseni nyt käsillä oleva esitys on omiaan lisäämään rikoslain 34 a luvun terrorismirikossääntelyn monimutkaisuutta ja vaikeaselkoisuutta.

Kokonaisuudistuksen tarve

Rikoslain 34 a lukua on sen säätämisen jälkeen muutettu lukuisia kertoja 2000-ja 2010-luvuilla, mikä on merkinnyt jatkuvia muutoksia myös useisiin muihin lakeihin.

Nähdäkseni terrorismirikoksia koskeva rikoslain 34 a luku on nykymuodossaan jo huomattavan vaikeaselkoinen kokonaisuus, mikä on valitettavaa erityisesti siltä kannalta, että perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen laillisuusperiaate sisältää muun muassa vaatimuksen siitä, että kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.

Lailla säätämisen vaatimuksen kannalta ongelmia lisää yhtäältä se, että monen terrorismirikoksen tunnusmerkistötekijöiden merkitysyhteyksistä perille pääseminen edellyttää usein ”salapoliisimaista” paneutumista eri esityksistä löytyviin yksityiskohtaisiin perusteluihin. Toisaalta monimutkaisuutta tuottavat monissa terrorismirikoksia koskevissa säännöksissä olevat viittaukset muihin rikoslain säännöksiin, joihin usein sisältyy oma monimutkainen tunnusmerkistönsä.

Kuten esityksestä ilmenee, oikeusministeriön asettama työryhmä on 16.6. 2020 julkaistussa mietinnössään ”Terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuus ja vastaavuus vertailumaiden sääntelyn kanssa” (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020/8) nostanut esiin tarpeen suorittaa terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaistarkastelu. Edellä myös totesin, että perustuslakivaliokunta on jo aiemmin tuonut esiin tarpeen pyrkiä yksinkertaistamaan terrorismirikoksia koskevaa sääntelykokonaisuutta (PeVL 37/2016 vp). Valiokunnan kannanoton jälkeenkin rikoslain 34 a lukuun on tehty muutoksia perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 20/2018 vp).

Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa nyt käsillä olevasta esityksestä olisi korostettava painokkaasti rikoslain 34 a luvun kokonaisuudistuksen pikaista tarvetta.

Helsingissä 12. päivänä marraskuuta 2020

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki