Perustuslakivaliokunnalle

Asia: HE 135/2020 vp (terrorismin rahoittaminen)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan eräitä muutoksia terrorismin rahoittamista koskeviin rangaistussäännöksiin. Esityksen tavoitteena on, että Suomen lainsäädäntö saatetaan vastaamaan FATF:n terrorismin rahoittamisrikosta koskevaa suositusta 5 ja sen täytäntöönpanoon liittyviä YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmia 2462 (2019) ja 2482 (2019).

Terrorismin rahoittamista koskevat rikosoikeudelliset säännökset ovat meillä syntyneet vaiheittain, eikä syntynyt kokonaisuus ole paras mahdollinen. Sääntely ei ole kattavaa eivätkä rangaistusarvot kohdallaan. Terrorismin rahoittamista koskevilla kriminalisoinneilla estetään hyvin vakavien rikosten tekemistä. Uudistukseen on siten myös kansallisia syitä.

Terrorismin rahoittamisena on rangaistavaa rahoittaa terrorismirikoksen tekemistä. Tämä rikos on ankarasti rangaistava, vankeusasteikon ulottuessa neljästä kuukaudesta kahdeksaan vuoteen. Terroristiryhmän rahoittamisesta puolestaan tuomitaan joko sakkoon tai vankeuteen enintään kolmeksi vuodeksi. Yksittäisen terroristin toiminnan rahoittaminen ei ole rangaistavaa, jollei kyse ole terrorismirikoksen rahoittamisesta.

Hallituksen esityksessä tarkastellaan syntynyttä kokonaisuutta ja ehdotetaan siihen muutoksia. Rikosoikeudelliselta kannalta olennaisimpia ovat se, että terrorismin rahoittamisrikoksessa nimi muutetaan terrorismirikoksen rahoittamiseksi, mikä vastaakin säännöksen sisältöä ja siten selkeyttää asiaa. Säännöstä selvennetään muutenkin, kuten lausumalla nimenomaisesti siitä, että rahoittamisen tulee koskea *jotakin* rikoksista. Näin säännöstä on käytännössä tulkittukin, mutta laillisuusperiaatteen näkökulmasta tämänhetkinen sääntely ei ole tyydyttävä. Asia liittyy myös siihen, mikä säännöksen suhde on uuteen säännökseen terroristin rahoittamisesta. On syytä selventää säännöstä esitetyllä tavalla.

Terroristiryhmän rahoittamisen kriminalisoinnissa säännöksen kirjoitustapaa muutettaisiin niin, että muotoilu vastaisi paremmin terrorismin rahoittamisrikoksessakin omaksuttua, jolloin varojen antajalla tai kerääjällä täytyy olla tietty tarkoitus tai tietoisuus. Terroristiryhmän rahoittamisesta tulisi selvästi nykyistä ankarammin rangaistavaa, vankeusasteikon ulottuessa neljästä kuukaudesta kuuteen vuoteen. Uutena kriminalisoitaisiin terroristin rahoittaminen, ja siinäkin olisi vastaava asteikko neljästä kuukaudesta kuuteen vuoteen.

Uudistuksen jälkeen olisi siten kolme eri kriminalisointia terrorismin rahoittamisesta. Terrorismirikoksen rahoittaminen olisi niistä ankarimmin rangaistava, ja terroristiryhmän ja terroristin rahoittaminen olisivat sitten hieman vähemmän ankarasti rangaistavia.

Hallituksen esityksen keskeisenä sisältönä on täydentää terrorismin rahoittamisen kriminalisointeja uudella terroristin rahoittamisen kriminalisoinnilla ja samalla muuttaa jonkin verran terrorismin rahoittamisen kriminalisointien nykyistä sääntelyä. Vaikka aihe terrorismin rahoittamisen sääntelyn tarkistamiseen on noussut eräiden kansainvälisten arvioiden pohjalta, on myös kansallista syytä varmistaa terrorismin rahoittamista koskevan sääntelyn johdonmukaisuus sekä se, että rikosten rangaistusarvot vastaavat niiden moitittavuutta. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään siihen, että terrorismin rahoittamista koskeva sääntely muodostaisi johdonmukaisen ja selkeän kokonaisuuden.

Terroristin rahoittamisen kriminalisointi omana rikoksenaan on periaatteellisesti merkittävä asia. Kuten HE:ssä todetaan, tällaisen kriminalisoinnin puutteeseen on kiinnitetty huomiota muun muassa FATF:n suunnalta, ja kun nyttemmin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma kehottaa noudattamaan FATF:n suosituksia, tällaisen kriminalisoinnin omaksumiseen on tiettyä painetta, vaikka ei voine sanoa, että uudistuksella suoranaisesti täytäntöönpannaan kansainvälistä velvoitetta. Koska Suomi toimii osana kansainvälistä terrorismin vastaista toimintaa, kansainvälisellä yhteistyöllä ja kyvyllä toimia siinä mukana on osaltaan merkitystä.

Kriminalisoinnin tarpeen voi siten yleisellä tasolla katsoa olevan olemassa. Niillä näkökohdilla, joihin kansainvälisissä arvioissa on kiinnitetty huomiota, on merkitystä myös kansallisesti, eivätkä ne siten sinänsä ole varsinaisesti eri suuntaiset. Hankalin osakysymys on nimenomaan terroristin rahoittamisen sääntelyn omaksuminen sen vuoksi, että asiassa on vaikea päästä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämän täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta riittävän hyvään ratkaisuun. Sääntelyasetelma on poikkeuksellinen.

Asiaa hankaloittaa se, että terroristin rahoittamisen kriminalisointi edellyttäisi, että pystytään tyydyttävästi määrittelemään, kuka on terroristi, sillä on ilmeistä, ettei terroristina oleminen ole mikään sellainen pysyvä ominaisuus, joka voidaan johonkin henkilöön liittää, toisiin taas ei. Terroristina olemisen tulisi siten ilmetä ulkonaisesti riittävällä tavalla. Vaikka ehdotuksessa ei olla esittämässä rangaistavaksi terroristina olemista sinänsä, kiinnitän myös huomiota siihen, että tekorikosoikeudellisesta lähtökohdasta rahoittaminen, joka on tietynlainen edistämis- ja mahdollistamistoimi, ei voisi olla rangaistavaa yksinomaan sen vuoksi, että se edistää jonkinlaista ”olemista”, vaan terroristina olemiseen tulee liittyä toiminnallista uhkaa ja vaaraa, joka perustelee osaltaan myös yhteiskunnallista tarvetta tällaisen rahoittamisen säätämiseen rangaistavaksi. Näin asia toki on myös FATF:n piirissä ymmärrettykin.

Tarve torjua myös yksittäisen terroristin rahoittamista on kuitenkin nähdäkseni todellinen ja perusteltu. On esimerkkejä siitä, että yksittäiset toimijat ovat ryhtyneet toimimaan terroristisessa tarkoituksessa ilman, että he ovat kuuluneet mihinkään terroristiseen järjestöön tai ryhmään. Tämä kertoo myös terrorismin luonteesta. Järjestäytyneen rikollisuuden puolella ei olisi mieltä edes ajatella vastaavan kaltaista kriminalisointia, sillä yksittäinen henkilö ei voi mielekkäällä tavalla muodostaa järjestäytyneen rikollisuuden yksikköä. Lisäksi järjestäytynyt rikollisuus toimii tyypillisesti taloudellisin motiivein, jolloin se nimenomaan rahoittaa itse rikoksilla omaa toimintaansa.

Yksittäisen henkilön terroristisen rikoksen rahoittaminen on kuitenkin jo nyt rangaistavaa silloin, kun rahoittamisella on yhteys tiettyyn terrorismirikokseen. FATF:n havainto koskee nimenomaan sitä, että rangaistavuus tulee ulottaa myös tilanteisiin, joissa ei rahoiteta määrätyn terrorismirikoksen tekemistä.

Hallituksen esityksessä tukeudutaan FATF:n suosituksen käsitemääritelmään. Sen mukaan terroristi on henkilö, joka tekee tai yrittää tehdä terroritekoja, osallistuu terroritekojen tekemiseen rikoskumppanina, järjestää tai ohjaa toisia tekemään terroritekoja taikka myötävaikuttaa terroritekojen tekemiseen yhteisessä tarkoituksessa toimivan ryhmän toimesta. Kuten HE:ssä esitetään, nämä myötävaikutustoimet ovat jo nykyisten säännösten nojalla helppoa määritellä rangaistaviksi, koska ne palautuvat rikosoikeudellisesti tuttuihin tilanteisiin. Ongelmana onkin erityisesti säännöksen alun, sen ytimen epäselvyys: milloin henkilö ”tekee terroritekoja”?

Tämä tekeminen voi merkitä erilaisia asioita siten, että kyseisten (siis rahoitettujen) henkilöiden suhde terroristisessa tarkoituksessa tehtyihin rikoksiin voi esityksen perusteluiden mukaan vaihdella. Ajatuksena on, että yksittäisen terroristin tekeminen voidaan hahmottaa samaan tapaan

kuin terroristiryhmän toiminta, tietynlaisena jatkumona, ottaen kuitenkin huomioon sen, että yksin toimivan terroristin yhteydessä linkki toisiin jää pois.

Perusteluissa selvennetään varsin tarkasti, mitä tilanteita rangaistavuuden on tarkoitus kattaa. HE s. 25 jopa mainitaan, ettei rahoitettavan henkilön toimintaa ”voida kuvata rangaistussäännöksessä kattavammin, tarkemmin tai selkeämmällä tavalla kuin ehdotettavassa rangaistusäännöksessä säädetään”.

Jotta esitetty kriminalisointi olisi perusoikeuksien rajoituksena hyväksyttävä, se tulee voida muotoilla rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta riittävän täsmällisesti, jotta rangaistavan käyttäytymisen ala voidaan lain säännöksen perusteella ennakoida.

Selvästi näkee, että laillisuusperiaatteen vaatimuksen täyttäminen ei ole ollut yksinkertaista. Tämä johtuu juuri siitä, että jotta rahoittaja voisi tietää, milloin hänen rahoittamansa henkilö on terroristi, tämä kohdehenkilö pitää voida luonnehtia riittävällä tarkkuudella.

Terroristin rahoittamisen rangaistavuus edellyttää, että terroristin toiminta pystytään kuvaamaan riittävän tunnistettavasti. Onko tässä sitten onnistuttu?

Vastauksen antaminen tähän kysymykseen ei ole aivan helppoa. Kysymys on todella ikään kuin siitä, että kuvattaisiin terroristiryhmän toimintaa, mutta yksilön ollessa kyseessä. Asian arvioinnissa täytyy ottaa huomioon myös se, että nyt ei ole kyse siitä, että terroristina oleminen säädettäisiin rangaistavaksi, vaan ainoastaan terroristin rahoittajan toiminta. Tämäkin näkökulma silti edellyttää riittävää tarkkuuta laillisuusperiaatteen näkökulmasta, koska rahoittajan tulisi tuntea henkilö terroristiksi.

Toisaalta rikoslaissa on jo muita säännöksiä, joissa on vastaavanlaista kerrostuneisuutta. Esimerkiksi rangaistavassa seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytössä tekijän tulee tuntea, että henkilö on ollut ihmiskaupan tai parituksen uhri. Myös tuottamuksellinen tekomuoto on rangaistava. Terroristin rahoittamisen kriminalisoinnissa rahoittajalla tulee olla tarkoitus rahoittaa terroristia tai tietoisuus siitä, että näin tapahtuu. Tämä tarkoitusta ja erityistä tietoisuutta koskeva vaatimus rajoittaa säännöksen soveltamisalan laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimuksen kannalta hyväksyttäväksi, joskin vain niukasti.

Yksityiskohtaisissa perusteluissa täsmennetään sitä, kuinka säännöstä on tarkoitus soveltaa. Siinä yhteydessä todetaan esimerkiksi siitä, että henkilön toiminnan terroristinen luonne voidaan päätellä siitä, että hänen varojaan on jäädytetty epäillyn terrorismirikoksen vuoksi, jos asiasta on myös muita viitteitä. Kyse olisi kokonaisarviosta.

On hyvä, että perusteluissa otetaan esille myös varojen kerääminen humanitaariseen tarkoitukseen. Tällä kysymyksellä ei kuitenkaan voi nähdä suurta merkitystä terroristin toiminnan rahoittamisen kriminalisoinnin kannalta. Rahoittajan tarkoitus ja tietoisuus antavat teolle merkityksen.

On perusteita säätää myös terroristin rahoittamisen yritys rangaistavaksi. Vahva tarkoitustunnusmerkin vuoksi sitäkin säännöstä voi pitää riittävän tarkkarajaisena.

Rangaistusasteikkoja koskevia muutoksia en pidä perustuslain näkökulmasta ongelmallisina. Kyse on vakavista rikoksista, ja on aiheellista, että rangaistusmaksimit nostetaan esitetylle tasolla. Rangaistuksen mittaamisessa kyetään sovittamaan konkreettinen tuomittava rangaistus oikeudenmukaiseksi. On muitakin rangaistussäännöksiä, joissa vastaavasta syystä rangaistusasteikko on laaja ja ulottuu korkealle.

HE s. 30 erikseen todetaan, että tulevaisuudessa tehtävässä kokonaisarvioinnissa on tarpeen tarkastella myös terrorismin rahoittamisrikosten rangaistusasteikkoja.

Terrorismin rahoittamisrikokset liittyvät RL 46 luvun säännöstelyrikoksiin siinä, että varojen antaminen jäädyttämistoimien kohteelle voi tulla säännöstelyrikoksena rangaistavaksi. Tämä suhde selvennetään siten, että terroristin rahoittamista ja terroristiryhmän rahoittamista koskevaa säännöstä voidaan soveltaa yhdellä kertaa säännöstelyrikosta koskevan säännöksen kanssa, jos kumpikin toteutuu. Ratkaisu on järkeenkäypä, koska rikokset eroavat tavoitteiltaan.

Matkustamisrikoksen laajentamista koskemaan terroristin rahoittamista en pidä ongelmallisena.

Katson, että esitetyt muutokset ovat hyväksyttäviä kriminalisointiperiaatteiden näkökulmasta, erityisesti mitä tulee painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimukseen, rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen vaatimuksiin sekä rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhtaisuuteen. Minulla ei ole huomautettavaa myöskään salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskeviin muutoksiin.

Helsingissä, 12.11.2020

Kimmo Nuotio, rikosoikeuden professori