Prof. Sakari Melander
12.11.2020

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 135/2020 vp** eduskunnalle terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamiseksi

Yleistä

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia, poliisilakia ja pakkokeinolakia sekä eräitä muita lakeja terrorismin rahoittamista koskevan sääntelyn uudistamiseen liittyen. Esityksessä ehdotetaan rikoslain (39/1889) terrorismirikoksia koskevaan 34 a lukuun lisättäväksi uusi terroristin rahoittamista koskeva säännös. Terrorismin rahoittamista koskeviin rangaistussäännöksiin tehtäisiin myös tiettyjä täsmennyksiä, minkä lisäksi säännösten rangaistusasteikkoja merkittävästi ankaroitettaisiin. Lisäksi rikoslakiin ehdotetuista muutoksista seuraa tiettyjä ehdotettuja muutoksia poliisilain (872/2011) salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain (806/2011) salaisia pakkokeinoja koskevaan sääntelyyn.

Ehdotus sisältää valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta merkityksellisiä rikosoikeudellisia muutosehdotuksia. Keskityn lausunnossani ennen muuta ehdotettuun terroristin rahoittamista koskevaan säännökseen sekä ehdotettuihin rangaistusasteikkoihin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleisesti käsiteltävänä olevasta esityksestä

Esityksessä ehdotetaan tiettyjä muutoksia terrorismin rahoittamista koskevaan rikoslain sääntelyyn. Esitysten tausta liittyy ennen muuta OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisen FATF:n (Financial Action Task Force) suosituksiin ja FATF:n kesällä 2018 toteuttaman Suomea koskevan huhtikuussa 2019 julkaistun maaraportin tuloksiin, YK:n turvallisuusneuvoston

päätöslauselmiin 2462(2019), 2482(2019) ja 1373(2001) sekä YK:n turvallisuusneuvoston terrorismin vastaisen komitean sihteeristön (Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, CTED) Suomeen vuonna 2019 kohdistuneen maavierailun johdosta annettuun raporttiin. FATF:n Suomea koskevassa maaraportissa sekä CTED:n Suomea koskevassa arvioinnissa on todettu, että Suomen terrorismirikoksia koskeva rikoslainsäädäntö ei kata yksittäisen terroristin rahoittamista, minkä lisäksi sekä FAFT:n raportissa että CTED:n arvioinnissa voimassa olevan terroristiryhmän rahoittamista koskevan säännöksen rangaistusasteikon on todettu olevan melko lievä.

Esityksen perustelujen (esim. s. 18, 19, 52 ja 54) mukaan ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan ole yksinomaan seurausta kansainvälisten velvoitteiden asianmukaisesta täytäntöönpanosta. Esityksen perustelujen (s. 52) mukaan kysymys on myös siitä, että terrorismin rahoittamista koskevan sääntelyn tulee olla kokonaisuudessaan riittävän kattavaa ja sääntelyn on tehokkaasti huolehdittava perustuslain (731/1999) 7 §:ssä tarkoitetun elämän sekä henkilökohtaisen vapauden, koskemattomuuden ja turvallisuuden suojasta. Rangaistusasteikkojen muuttamisessa taas esityksen perustelujen (esim. s. 29 ja 54) mukaan on kysymys tekojen rangaistusarvoon liittyvästä arvioinnista.

Yleisesti voidaan huomauttaa, että terrorismirikoksia koskeva rikoslain 34 a luku on monessa suhteessa poikkeuksellinen kokonaisuus. Sääntely on ensinnäkin huomattavan monimutkaista sisältäen paljon viittauksia rikoslain muihin säännöksiin sekä luvun sisäisiä viittauksia. Lisäksi luku sisältää monimutkaisen määritelmäsäännöksen. Edelleen on huomattava, että terrorismirikoksia koskevien säännösten taustalla on lukuisia kansainvälisiä ja eurooppalaisia oikeudellisia asiakirjoja, jotka tulee ottaa huomioon sääntelyä mahdollisesti käytännössä sovellettaessa. Nyt ehdotettava sääntely tätä asetelmaa vielä hieman monimutkaistaa, kun ehdotettu sääntely perustuu osin kansainvälisten tahojen tosiasiallisesti velvoittaviin tai velvoittavina pidettyihin kannanottoihin ja osin oikeudellisesti velvoittaviin asiakirjoihin. Ongelmatonta ei yleisellä tasolla myöskään ole, että sääntelyä on useaan otteeseen laajennettu kattamaan tekoja, jotka ovat yhä etäämmällä oikeushyviä konkreettisesti loukkaavasta tai vaarantavasta toiminnasta, minkä lisäksi erinäisten valmistelutyyppisten tekojen ja vakiintuneista osallisuusopillisista näkemyksistä poikkeavien säännösten liitännäisyydestä tehtyyn terrorismirikokseen samalla on luovuttu (HE 188/2002 vp, PeVL 48/2002 vp, LaVM 24/2002 vp, HE 81/2007 vp, LaVM 9/2007 vp, HE 18/2014 vp, PeVL 26/2014 vp, LaVM 11/2014 vp HE 93/2016 vp, PeVL 37/2016 vp ja LaVM 10/2016 vp). Nyt ehdotettu sääntely entisestään laajentaisi rikoslain 34 a luvussa tarkoitetun rangaistavan käyttäytymisen alaa. Tätä kehitystä ei voi pitää täysin toivottavana sääntelyn ennakoitavuuden ja selkeyden näkökulmasta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan perusteella on sinänsä selvää, että terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvän vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja painavat perustellut. Terrorismin poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on myös annettava merkitystä arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 10/2005 vp, s. 2/I, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I, PeVL 9/2014 vp, s. 2/II, PeVL 26/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2016 vp, s. 2, PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja PeVL 20/2018 vp, s. 2).

Edellä mainittu lähtökohta on terrorismin poikkeuksellisen vakava luonne huomioon ottaen perusteltu. Siitä ei kuitenkaan suoraan seuraa, että terrorismirikoksia koskevassa sääntelyssä olisi kysymys sellaisesta rikosoikeudellisen sääntelyn erityistapauksesta, josta säädettäessä

kriminalisointiperiaatteiden ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten asettamat vaatimukset täyttyisivät lievemmin kriteerein kuin muun rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä. Vaikka terrorismirikoksia koskevan sääntelyn tausta on usein Suomea velvoittavassa kansainvälisessä tai EU-oikeudellisessa sääntelyssä, tämä ei saisi tarkoittaa rangaistavaa käyttäytymistä koskevaa sääntelyä rajoittavien oikeudellisten edellytysten erilaista tulkintaa. Terrorismirikoksia koskevien säännösten kattaman rangaistavan käyttäytymisen alan läheinen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin pikemmin puoltaa rikosoikeudellisen lainsäädännön sallittavuutta koskevien perusoikeuksien rajoitusedellytysten (PeVL 23/1997 vp, s. 1–2) asettamien vaatimusten erityisen perusteellista tarkastelua nimenomaan terrorismirikosten säätämisen yhteydessä. Terrorismirikoksia koskeva viimeaikainen lainsäädäntökäytäntö näyttää valitettavasti kuitenkin suhtautuvan terrorismirikoksiin ikään kuin poikkeustapauksena, jota koskeva lainsäädäntö jatkuvasti loitontuu oikeusvaltiollisesta perus- ja ihmisoikeuksien asettamat vaatimukset täysimääräisesti huomioon ottavasta lainsäädäntötraditiosta.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on melko usein arvioinut terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin. Tällöin valiokunnan käytännössä on kiinnitetty huomiota ennen muuta perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (PeVL 37/2016 vp, s. 2–3 ja siinä mainitut lausunnot sekä PeVL 20/2018 vp, s. 2). Lisäksi valiokunta on käytännössään arvioinut terrorismirikoksiin liittyviä ehdotuksia perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (PeVL 37/2016 vp, s. 3–4 ja PeVL 9/2016 vp, s. 4–5; ks. myös PeVL 56/2016 vp, s. 6).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on lisäksi katsottu, että terrorismirikoksissa on kysymys sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut (PeVL 37/2016 vp, s. 3 ja PeVL 56/2016 vp, s. 6). Tästä huolimatta valiokunta on todennut terrorismirikoksia koskevan sääntelyn muodostavan monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Koska kysymys on sääntelystä, jonka yhteydessä täsmällisyyttä koskeva vaatimus on erityisen korostunut, valiokunta on todennut, että terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaisuutta olisi syytä pyrkiä yksinkertaistamaan (PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja PeVL 37/2016 vp, s. 3; ks. myös LaVM 4/2018 vp, s. 10).

Perustuslakivaliokunnan esittämä pyrkimys sääntelykokonaisuuden yksinkertaistamisesta on edellä esitetty huomioon ottaen edelleen hyvin perusteltu. Esityksen perusteluissa (s. 21–22) on tarkasteltu kysymystä terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaistarkastelusta ja todettu, että tällainen kokonaistarkastelu on selkeästi tarpeellinen, mutta perusteluissa myös arvioidaan, että kokonaistarkastelu tulee viemään suhteellisen pitkän ajan. Esityksessä (s. 22) tämän vuoksi todetaan, että tuleva kokonaisarviointi ei estä tarpeellisten ja perusteltujen lainsäädäntömuutosten tekemistä ennen kokonaisarviointia, minkä lisäksi FATF:n ja CTED:n Suomen terrorismirikoslainsäädäntöä koskevat huomautukset esityksen perustelujen mukaan puoltavat nyt ehdotettujen muutosten tekemistä ennen kokonaistarkastelua.

Edellä todettua hallituksen esityksen perusteluissa omaksuttua näkemystä voi pitää osin ongelmallisena, koska lienee selvää, että esimerkiksi käsillä olevalla esityksellä ehdotettavat rangaistusasteikkoja koskevat muutokset olisivat nimenomaan sellaisia, jotka paremmin soveltuisivat terrorismirikoksia koskevan rikoslain luvun kokonaistarkastelun yhteydessä toteutettaviksi, koska eri rikossäännösten rangaistusasteikkojen tulee olla oikeassa suhteessa rangaistavaksi säädetyn teon moitittavuuteen ja sitä kautta suhteuttaa rangaistavaksi säädettyjen tekojen rangaistusarvot johdonmukaiseksi kokonaisuudeksi tietyn rikoslain luvun sisällä samoin kuin suhteessa

muihin rangaistavaksi säädettyihin tekoihin. Nyt käsillä olevan esityksen perusteluissa tämänkaltaista rangaistusasteikon oikeasuhtaisuusarviointia kyllä jossain määrin toteutetaan, mutta nähdäkseni perustellumpaa olisi ollut ryhtyä asiaa koskevien muutosehdotusten mahdolliseen toteuttamiseen vasta terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaistarkastelun yhteydessä.

Terroristin rahoittaminen

Esitykseen sisältyvän 1. lakiehdotuksen mukaan rikoslain 34 a lukuun lisättäisiin terroristin rahoittamista koskeva 5 a §. Säännöksen mukaan rangaistaisiin sitä, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan henkilöä, joka tekee luvun 1 tai 1 a §:ssä tarkoitettuja rikoksia tai osallistuu niiden tekemiseen 5 luvun 3–6 §:ssä tarkoitettuna rikokseen osallisena. Terroristin rahoittamisesta voitaisiin tuomita vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.

Edellä todetun mukaisesti perustuslakivaliokunnan käytännön mukaisesti terrorismissa on kysymys yhteiskunnan perustoimintoja, oikeusjärjestystä sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavasta rikollisuudesta, jonka estämiselle ja keskeyttämiselle on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävät ja painavat perustellut. Terrorismin poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on myös annettava merkitystä arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (PeVL 10/2005 vp, s. 2/I, PeVL 23/2005 vp, s. 2/I, PeVL 9/2014 vp, s. 2/II, PeVL 26/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2016 vp, s. 2, PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja PeVL 20/2018 vp, s. 2). Tämä lähtökohta vaikuttaa myös 1. lakiehdotuksen 5 a §:n hyväksyttävyyden arviointiin. Voidaan arvioida, että yksittäisen henkilön mahdollisesti toteuttama terrorismirikos voi olla vakavuudeltaan, laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan terroristiryhmän tekemään tekoon rinnastettava (ks. myös HE, s. 52), minkä vuoksi yksittäisen terroristin toiminnan rahoittamisen rangaistavaksi säätämistä voidaan sinänsä puoltaa samoin perustein kuin terrorismiryhmän rahoittamisen rangaistavaksi säätämistä.

Esityksen tavoitteena (ks. esim. s. 52) on tältä osin varmistaa terrorismirikoksia koskevan sääntelyn riittävä kattavuus. Lisäksi ehdotus perustuu FATF:n ja CTED:n Suomen lainsäädäntöä koskeviin suosituksin ja havaintoihin sekä YK:n turvallisuusneuvoston tiettyihin päätöslauselmiin. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa käytännössään varojen jäädyttämiseen liittyvää ehdotusta arvioidessaan todennut varojen päätymisen terroristisen tekojen toteuttamiseen olevan hyväksyttävä peruste perusoikeuksiin puuttuvalle sääntelylle, minkä lisäksi sääntelyn yhteyden kansanvälisiin velvoitteisiin katsottiin tukevan ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyyttä (PeVL 38/2012 vp, s. 3/I). Voidaan arvioida, että vastaavat sääntelyn hyväksyttävyyteen liittyvät perusteet ovat merkityksellisiä myös 1. lakiehdotuksen 5 a §:n hyväksyttävyyttä koskevassa arvioinnissa, minkä lisäksi merkitystä on annettava sille, että rikoslain 34 a luku jo sisältää terrorismin ja terrorismiryhmän rahoittamista koskevat rangaistussäännökset.

Terrorismin rahoittamisrikoksissa, ehdotettu terroristin rahoittamista koskeva 1. lakiehdotuksen 5 a § mukaan lukien, on kysymys kriminalisoinneista, jotka ulottavat rangaistusvastuun valmistelunluonteiseen tekoon, joka voi olla huomattavan etäällä aiotusta terroristisessa tarkoituksessa tehdystä rikoksesta. Lisäksi terroristin rahoittaminen tai yleisemmin terrorismirikoksen rahoittaminen merkitsee sääntelyä, jossa irtaannutaan vakiintuneista rikosoikeudellisista osallisuusopillisista näkemyksistä, koska perinteisesti toisen rikoksen rahoittaminen on voinut tulla esimerkiksi rikoslain 5 luvun 6 §:ssä tarkoitettuna avunantona arvioitavaksi. Eduskunnan

perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan tällaisessa sääntelyasetelmassa perustuslain 8 §:ssä tarkoitettu rikosoikeudellinen laillisuusperiaate saa korostuneen merkityksen (PeVL 7/2002 vp, s. 2/II, PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 26/2014 vp, s. 3/I, PeVL 37/2016 vp, s. 3, PeVL 56/2016 vp, s. 7 ja PeVL 20/2018 vp, s. 3). Valiokunta on tällaisissa yhteyksissä kiinnittänyt huomiota siihen, onko kysymys aktiivisesta toiminnasta, edellytetäänkö pääteoksi katsottavan rikoksen tekemistä ja onko teko rangaistava vain tahallisena (PeVL 48/2002 vp, s. 2–3, PeVL 48/2002 vp, s. 2/II, PeVL 26/2014 vp, s. 3/I, PeVL 37/2016 vp, s. 3, PeVL 56/2016 vp, s. 7 ja PeVL 20/2018 vp, s. 3).

Lisäksi on huomattava, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään arvioinut nykyistä rikoslain 34 a luvun 5 a §:n terroristiryhmän rahoittamista koskevaa säännöstä (PeVL 26/2014 vp, s. 3–4). Valiokunnan mainittua säännöstä koskeva valtiosääntöoikeudellinen arvio yhdessä edellä todetun laillisuusperiaatteen korostunutta merkitystä painottavan näkökohdan kanssa muodostaa lähtökohdan nyt ehdotetun terroristin rahoittamista koskevan säännöksen valtiosääntöoikeudelliselle arvioinnille, joskin ehdotettua terroristin rahoittamista koskevaa säännöstä on tietyiltä osin nähdäkseni arvioitava myös hieman erilaisista lähtökohdista.

Ehdotettu terroristin rahoittamista koskeva säännös olisi rangaistava vain tahallisena. Säännös sisältäisi myös niin sanottua korotettua tahallisuutta koskevan vaatimuksen, koska säännös tulisi sovellettavaksi vain tilanteessa, jossa varoja annetaan tai kerätään tarkoituksena rahoittaa terrorismirikoksia tekevää henkilöä tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan terrorismirikoksia tekevää henkilöä. Edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan tällaiselle sääntelylle asettamien edellytysten näkökulmasta on olennaista, että ehdotettu säännös on vain tahallisena rangaistava ja että säännöksen soveltaminen edellyttää korotettua tahallisuutta (vastaavasti terroristiryhmän rahoittamisrikoksen osalta PeVL 26/2014 vp, s. 3/II; ks. myös LaVM 11/2014 vp, s. 5/I).

Ehdotettu säännös olisi soveltamisalaltaan varsin laaja. Säännöksessä tarkoitetulla ilmaisulla ”varat” tarkoitetaan lähtökohtaisesti kaikenlaista omaisuutta, jolla on taloudellista arvoa (HE, s. 44, jossa viitataan HE:een 43/2002 vp, s. 29/II ja HE:een 18/2014 vp, s. 31/II; ks. myös PeVL 26/2014 vp, s. 3/II), mikä osaltaan osoittaa säännöksen soveltamisalan laajuutta. Ehdotettu säännös myös soveltuisi sanamuotonsa mukaan nimenomaisesti tietyn henkilön rahoittamiseen ja asiaa koskevassa mahdollisessa rikosoikeudenkäynnissä olisi näytettävä, onko rahoitettu henkilö tiettyjen rikosten tekemistä varten toimiva tai niiden tekemiseen osallistuva henkilö (HE, s. 44). On kuitenkin huomattava, että rahoitusta antavan tai keräävän henkilön ei säännöksen sanamuodon mukaan tarvitse antaa tai kerätä varoja henkilön terrorismiin liittyvää rikollista toimintaa varten. Riittävää on, että varoja annetaan tai kerätään rahoitettavalle henkilölle. Tekijän korotettu tahallisuus kohdistuu siihen, että rahoitettava henkilö tekee terrorismirikoksia, mutta rahoitusta ei tarvitse antaa tai kerätä nimenomaisesti terrorismirikoksen tekemisen edistämisen tarkoituksessa – mikä on sinänsä osin perusteltua terrorismirikoksen rahoittamista koskeva rikoslain 34 a luvun 5 §:n säännös huomioon ottaen. Lienee näin mahdollista, että kaikenlainen tiettyyn henkilöön liittyvä ja näin myös henkilön rikolliseen toimintaan liittymätön varojen kerääminen voisi tulla ehdotetun säännöksen sanamuodon perusteella rangaistavaksi, jos korotettu tahallisuusvaatimus täyttyy. Esityksen perustelujen mukaan säännöksellä on ilmeisesti kuitenkin pyritty siihen, että tarkoitus on ollut rangaista tietyllä tavalla toimivan henkilön rahoittamista (esim. s. 44), mutta tämä ei välttämättä riittävän täsmällisesti käy ilmi ehdotetun säännöksen sanamuodosta.

Edellä mainitussa suhteessa ehdotetun säännöksen sanamuodon mukainen soveltamisala saattaa nähdäkseni muodostua arveluttavan avoimeksi. Ehdotetun säännöksen sanamuodon

perusteella vaikuttaa mahdolliselta, että säännös ainakin sanamuotonsa mukaan soveltuisi esimerkiksi tilanteeseen, jossa tekijä antaa varoja henkilölle, jonka tietää olevan epäiltynä terrorismirikoksesta (ks. myös HE, s. 45), mutta varojen antamisen tarkoituksena on rahoittaa terrorismirikoksesta epäillyn henkilön oikeudenkäyntiavustajan kuluja. Tässä suhteessa ehdotettu säännös nähdäkseni eroaa ratkaisevasti terroristiryhmän rahoittamista koskevasta säännöksestä, jollaisen ryhmän yleisrahoittamiseen liittyy helpommin ajateltavaa yleistä ja useimpiin rahoittamistekoihin liittyvää moitittavuutta kuin tietyn esimerkiksi aiemmin terroritekoihin syyllistyneen henkilön ”yleisrahoittamista” koskevaan toimintaan. Yksityishenkilön rahoittamiseen liittyvän rangaistussäännöksen soveltamiseen liittyen on huomattavasti helpommin ajateltavissa tilanteita, jotka liittyvät esimerkiksi henkilön välttämättömän toimeentulon tai perheenjäsenten elinolojen tukemiseen.

Edellä todettua voidaan pitää ongelmallisena rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta, koska ehdotettu säännös ei nähdäkseni välttämättä riittävän selkeästi rajaa rangaistavaa käyttäytymistä. Samasta syystä ehdotettua säännöstä voidaan pitää ongelmallisena myös rikosoikeudelliselta sääntelyltä edellytettävän oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Esityksen perustelujen (s. 46) mukaan säännöksen on tarkoitus kohdentua tilanteisiin, joissa ”rahoittaja varoja antamalla tai keräämällä tahallaan edistää sitä, että 1 tai 1 a §:ssä tarkoitettujen rikosten tekeminen tai niiden tekemiseen osallistuminen rikokseen osallisena mahdollistuu rahoitettavan henkilön varojen lisääntymisen kautta”. Tämä tarkoitus ei kuitenkaan nähdäkseni tule rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla riittävän selkeästi ilmi ehdotetun säännöksen sanamuodosta.

Säännökseen saattaisi tämän vuoksi olla syytä sisällyttää edellytys, jonka mukaan rahoittamisen tarkoituksena on edistää tai mahdollistaa rahoitettavan henkilön luvun 1 tai 1 a §:ssä tarkoitetun rikoksen tekemistä. Tällöin säännöksen rangaistava rahoittaminen saataisiin kohdennettua tilanteisiin, joissa rahoittajan tarkoituksena on ollut moitittavasti edistää tai mahdollistaa henkilön terroristista toimintaa. Säännöksen voisi muotoilla esimerkiksi seuraavasti: ”Joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan henkilöä, joka tekee 1 tai 1 a §:ssä tarkoitettuja rikoksia tai osallistuu niiden tekemiseen 5 luvun 3–6 §:ssä tarkoitettuna rikokseen osallisena, *ja varojen antamisen tai keräämisen tarkoituksena on edistää henkilön mainittua rikollista toimintaa*, on tuomittava – –”.

Toinen vaihtoehto saattaisi olla sisällyttää säännökseen yleinen oikeudettomuutta tai oikeudenvastaisuutta koskeva edellytys, vaikka rikoslain rikostunnusmerkistöt eivät perusteluissa (s. 25) todetun mukaisesti yleisesti sisällä oikeudenvastaisuutta koskevaa edellytystä, vaikka toiminta ei tietyissä tilanteissa oikeudenvastaisuuden puuttuessa olisi rangaistavaa. Esityksen perusteluissa (s. 25–26) on sinänsä laajasti perusteltu sitä, minkä vuoksi ehdotettu säännös ei sisällä vaatimusta rangaistavan teon oikeudenvastaisuudesta. Sinänsä on selvää, että ehdotetun säännöksen sisältämä korotettu tahallisuusvaatimus osaltaan merkitsee rangaistavan käyttäytymisen alaa rajaavaa edellytystä. Ehdotetussa muodossaan se ei kuitenkaan nähdäkseni rajaa riittävän selkeästi oikeudenmukaista varojen antamista tai keräämistä tietylle henkilölle rangaistavan käyttäytymisen ulkopuolelle. Terroristin rahoittamista koskeva toiminta ei nähdäkseni myöskään ole suoraan verrannollinen terroristiryhmän rahoittamista koskevaan toimintaan, vaan terroristin rahoittamiseen saattaa liittyä useampia ja haasteellisempia oikeudenvastaisuuden puuttumiseen liittyviä tilanteita.

Kysymys saattaa esimerkiksi olla humanitaarisesta toiminnasta (terrorismiryhmän rahoittamisen osalta ks. PeVL 26/2014 vp, s. 3–4) tai esimerkiksi perheen sisällä toteutettavasta perheenjäsenelle kohdistetusta varojen antamisesta, joka saattaa liittyä jokapäiväisten elintoimintojen tukemiseen ja jollainen toiminta on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan kannalta. Tällaisella varojen antamisella tai keräämisellä saatetaan sinänsä osaltaan mahdollistaa henkilön terrorismirikoksen toteuttamista, mutta rahoittamisteon tarkoitus ei ole välttämättä lainkaan liitännäinen terrorismiin vaan kysymys voi olla esimerkiksi lasten koulutuksen tukemisesta, joka kyllä toteutetaan tietoisena henkilön osallisuudesta terrorismiin. Ehdotettuun säännökseen sisältyvä korotettua tahallisuutta koskeva vaatimus kohdistuu vain rahoitettavaan henkilöön (”joka tekee 1 tai 1 a §:ssä tarkoitettuja rikoksia”), mutta rahoittajan korotetun tahallisuuden ei tarvitse kohdentua tietynluonteisen toiminnan tai sen edistämisen tai mahdollistamisen rahoittamiseen vaan rangaistavaa olisi esityksen perustelujenkin (s. 44) mukaan se, että ”rahoittajan tarkoitus tai tietoisuus on kohdistunut tietyllä tavalla toimivan henkilön rahoittamiseen eli varojen antamiseen tai keräämiseen tällaisen henkilön käytettäväksi”. Jos ehdotettua säännöstä täsmennettäisiin varojen antamisen tai keräämisen oikeudettomuutta tai oikeudenvastaisuutta koskevalla edellytyksellä, säännös olisi soveltamisalaltaan rajatumpi ja näin oikeasuhtaisempi samoin kuin rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamiin vaatimuksiin paremmin vastaava.

Ehdotetun rangaistusasteikot ja sääntelyn oikeasuhtaisuus

Esityksessä ehdotetaan, että 1. lakiehdotuksen 5 a §:ssä tarkoitetun terroristin rahoittamisen rangaistusasteikko olisi vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta. Rikoslain 34 a luvun terroristiryhmän rahoittamisen (ehdotettu 1. lakiehdotuksen 5 b §) rangaistusasteikko ehdotetaan korotettavaksi nykyisestä asteikosta sakkoa tai vankeutta enintään kolmeksi vuodeksi asteikoksi vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta. Kysymys on tältä osin huomattavasta rangaistusasteikon ankaroittamisesta. Varsin ankaraa asteikkoa perustellaan yhtäältä FATF:n ja CTED:n esittämillä kannoilla (s. 6 ja 7) ja toisaalta tekojen rangaistusarvoon liittyvillä perusteilla (s. 29).

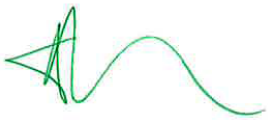
Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen, ja rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (esim. PeVL 9/2016 vp, s. 6, PeVL 56/2014 vp, s. 3 ja PeVL 16/2013 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunnan käytännössä lainsäätäjän liikkumavaran on rangaistusseuraamuksen oikeasuhtaisuuden suhteen katsottu olevan melko väljä. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi pitänyt selvänä, että perustuslaki ei aseta tiukkoja rajoja sakkorangaistusten korottamiselle, kunhan muutokset kytketään hyväksyttäviin perusteisiin (PeVL 9/2016 vp, s. 6). Valiokunta on käytännössään esimerkiksi todennut, että päiväsakkojen rahamäärän kaksinkertaistaminen olisi sinänsä mahtunut lainsäätäjän oikeasuhtaisuutta koskevan liikkumavaran piiriin (PeVL 9/2016 vp, s. 6), mutta muutokselle ei ollut esitettävissä hyväksyttäviä perusteita (PeVL 9/2016 vp, s. 6). Lisäksi on huomattava, että perustuslakivaliokunta on katsonut suhteellisuusvaatimuksen edellyttävän sen arviointia, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Tämä muun ohessa tarkoittaa, että ehdotettujen sääntelyä ankaroittavien muutosten on oltava välttämättömiä säännöksen suojelutarkoituksen toteuttamiseksi.

Nimenomaan terrorismirikoksiin liittyen on kiinnitettävä huomiota siihen esityksen perusteluissakin (s. 30) todettuun seikkaan, että terrorismirikosten vuosien varrella tapahtunut lisääntyminen ennen muuta kansainvälisten velvoitteiden vuoksi on johtanut tilanteeseen, jossa rikoslain 34 a luvun säännösten ja niiden sisältämien rangaistusasteikkojen suhdetta toisiinsa ei ole kokonaisvaltaisesti arvioitu. Tällä on liittymäkohta perustuslakivaliokunnan painottamaan terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaistarkasteluun (PeVL 56/2016 vp, s. 6 ja PeVL 37/2016 vp, s. 3). Nimenomaan terrorismirikoksiin liittyen on tosin myös huomattava, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että terroristisen toiminnan poikkeuksellisen vakavalle luonteelle on annettava merkitystä sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta arvioitaessa (PeVL 26/2014 vp, s. 2/I, PeVL 37/2016 vp, s. 2 ja PeVL 20/2018 vp, s. 2). Tällä on merkitystä niin rangaistusasteikkojen kuin pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen kannalta.

Ehdotettuja rikoslain 34 a luvun 5 a ja 5 b §:ää on oikeasuhtaisuuden näkökulmasta arvioitava kokonaisuutena säännösten sisältämä rangaistavan käyttäytymisen ala sekä säännösten ehdotettujen rangaistusasteikkojen mahdollistamat salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot huomioon ottaen. Ensinnäkin on huomattava, että sekä terroristin rahoittamista että terroristiryhmän rahoittamista koskevat säännökset ovat asialliselta soveltamisalaltaan varsin laajoja (ks. myös PeVL 26/2014 vp, s. 4/I) niiden kattaessa moitittavuudeltaan varsin eriasteisia tekoja. Toiseksi säännökset mahdollistaisivat laajasti perustuslain 10 §:ssä tarkoitettuun yksityiselämän suojaan puuttuvien salaisten tiedonhankintakeinojen ja salaisten pakkokeinojen käyttämisen. Ei nähdäkseni ole täysin ongelmatonta, että moitittavuudeltaan varsin eriasteisia tekoja kattavien rikossäännösten rangaistusasteikot säädetään niin laajoiksi, että ne laajasti mahdollistavat perusoikeuksiin puuttuvien pakkokeinojen ja salaisten tiedonhankintakeinojen käyttämisen myös vähemmän moitittavien tekojen suhteen.

Esityksessä ei nähdäkseni ole esitetty erityisen vakuuttavia perusteita sille, minkä vuoksi 1. lakiehdotuksen 5 a ja 5 b §:n rangaistusasteikkoa tulee merkittävästi ankaroittaa. Edellä todetun mukaisesti lainsäätäjän liikkumavara rangaistusasteikkoja säädettäessä on melko väljä ja terrorismin poikkeuksellisen vakava luonne vaikuttaa käytettävien keinojen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa. Lähtökohtaisesti ehdotettuja rangaistusasteikkomuutoksia ei nähdäkseni ole terrorismirikoksia koskevassa sääntelykokonaisuudessa pidettävä siinä määrin räikeän epäsuhtaisina, että ne muodostuisivat suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisiksi. Esityksessä ei myöskään ole esitetty erityisen painavia perusteita sille, minkä vuoksi näin huomattava rangaistusasteikon ankaroittaminen on välttämätöntä säännösten taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Kokonaisuutena arvioiden sääntelyn oikeasuhtaisuus kuitenkin huomattavasti paremmin, jos 1. lakiehdotuksen 5 a ja 5 b § – ja mahdollisesti myös 5 § – jaettaisiin rikoslaissa vakiintuneesti noudatettujen sääntelyperiaatteiden mukaisesti tavalliseen, törkeään ja lievään tekomuotoon, jolloin tekomuotojen rangaistusasteikot paremmin ilmentäisivät tekojen moitittavuutta. Tällöin myös mahdollisesti käytettävissä olevat salaiset tiedonhankintakeinot ja salaiset pakkokeinot voitaisiin asianmukaisesti ja oikeasuhtaisesti kohdentaa törkeisiin tekomuotoihin, vastaavasti kuin esimerkiksi pakkokeinolain telekuuntelua koskevassa 10 luvun 3 §:ssä ja asuntokuuntelua koskevassa 17 §:ssä on jo laajasti muita rikoksia koskien tehty. Tämänkaltainen tarkastelu olisi perusteltua toteuttaa terrorismirikoksia koskevan kokonaistarkastelun yhteydessä, mikä saattaisi puoltaa sitä, että ehdotettuja rangaistusasteikkomuutoksia ei tässä yhteydessä toteutettaisi.

Helsingissä 12.11.2020



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori