OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

16.11.2020

Eduskunnan lakivaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE TERRORISMIN RAHOITTAMISTA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN MUUTTAMISEKSI (HE 135/2020 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

Ehdotetut rangaistussäännöksiä koskevat lainsäädäntömuutokset

Hallituksen esityksen ehdotuksista keskeisimmän mukaan uutena terrorismirikoksena säädettäisiin rikoslain (39/1889) 34 a luvun muutetussa 5 a §:ssä rangaistavaksi terroristin rahoittaminen. Rangaistavaa olisi rahoittaa henkilöä, joka tekee terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia (”terroriiskuja”) tai osallistuu niiden tekemiseen rikokseen osallisena. Hallituksen esityksestä ilmenee (s. 22−26), että valmistelussa on kiinnitetty erityistä huomiota tunnusmerkistön sisältöön vaikuttaviin seikkoihin. Pykälän perusteluissa on täsmennetty sen soveltamisalaa. Terroristin rahoittamisesta tuomittaisiin rangaistukseksi vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta. Mainittu rangaistusasteikko muutettaisiin koskemaan myös terroristiryhmän rahoittamista, josta nykyisen asteikon mukaan tuomitaan sakkoa tai enintään kolme vuotta vankeutta. Muiden terrorismin rahoittamisrikosten tavoin terroristin rahoittamisen yritys olisi rangaistava.

Muutenkin terrorismin rahoittamisrikoksia koskevia rikoslain 34 a luvun säännöksiä ehdotetaan muutettaviksi niin, että ne muodostavat nykyistä selkeämmän ja johdonmukaisemman kokonaisuuden. Terroristiryhmän rahoittamista koskevia rangaistussäännöksiä muutettaisiin rangaistusasteikkomuutoksen lisäksi niin, että tunnusmerkistön kirjoitustapa vastaa terrorismin rahoittamisrikosten kohdalla normaalisti noudatettavaa kirjoitustapaa (rikoslain 34 a luvun muutettava 5 b §). Lisäksi poistettaisiin terroristiryhmän rahoittamisen rangaistavuuden toissijaisuus suhteessa säännöstelyrikoksia koskeviin

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

säännöksiin, joita sovelletaan silloin, kun varoja luovutetaan henkilölle, jonka varat on jäädytetty terrorismiin liittyvistä syistä.

Terrorismin rahoittamista koskevia rikoslain 34 a luvun 5 §:n rangaistussäännöksiä muutettaisiin niin, että nykyistä selvemmin sen rikoksen kohdalla on kysymys terrorismirikoksen rahoittamisesta. Kyseisen rikoksen rikosnimike myös muutettaisiin vastaamaan todettua seikkaa. Terroristiryhmän rahoittamisen ja terrorismirikoksen rahoittamisen tunnusmerkistömuutoksilla ei ole tarkoitus muuttaa säännösten soveltamisalaa, kyse on niiden täsmentämisestä. Muutosten jälkeen terrorismin rahoittamisrikoksia koskevat säännökset jakautuisivat siis terrorismirikoksen, terroristin ja terroristiryhmän rahoittamiseen.

Ehdotettujen rangaistussäännöksiä koskevien muutosten tausta

Terroristin rahoittamisen rangaistavaksi säätämisen taustalla ovat eräiden kansainvälisten toimielinten arviot yksittäisen terroristin rahoittamista koskevasta lainsäädäntövajeesta. OECD:n yhteydessä toimiva rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastainen toimintaryhmä FATF ja YK:n turvallisuusneuvoston terrorismin vastainen komitea CTC ovat kiinnittäneet asiaan huomiota jo kahdella Suomea koskeneella arviointikierroksella. Terroristin rahoittamisen rangaistavaksi säätämistä koskevan ehdotuksen taustalla on terrorismin rahoittamisrikosta koskeva Suomea sitova FATF-suositus 5 sekä FATF-suositusten täytäntöönpanoon vahvasti kehottavat YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmat 2462 (2019) ja 2482 (2019). FATF ja CTC ovat lisäksi kiinnittäneet huomiota siihen, että terroristiryhmän rahoittamisen rangaistusasteikko ei mahdollista riittävän ankarien rangaistusten tuomitsemista.

Kysymys ei ole kuitenkaan vain kansainvälisten velvoitteiden toteuttamisesta. Terrorismirikokset ovat yhteiskunnan perustoimintoja sekä ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta vakavasti vaarantavia rikoksia, minkä vuoksi on tärkeää huolehtia siitä, että terrorismin rahoittamisrikoksia koskevat rangaistussäännökset ovat riittävän kattavia ja rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla tarkkarajaisia, että rangaistussäännösten suhde toisiinsa on selvä ja että rangaistussäännökset muodostavat johdonmukaisen ja selkeän kokonaisuuden. Tätä edistäisi ehdotettu terrorismin rahoittamisrikosten kolmijako. Kattavalla, tarkkarajaisella ja selkeällä sääntelyllä voidaan nykyistä sääntelyä paremmin edistää säännösten soveltamista ja estää terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä.

Terrorismin rahoittamisrikoksia koskevissa rangaistussäännöksissä on yksittäistä terroristia koskeva aukko liittyen tilanteisiin, joissa ei ole edetty jonkin rikoslain 34 a luvussa rangaistavaksi säädetyn terrorismirikoksen rahoittamiseen. Henkilön toiminta voi johtaa suoraan terroristisessa tarkoituksessa

tehdyn rikoksen tekemiseen ilman, että ennen sitä on erotettavissa terrorismirikoksen rahoittamistilannetta. Terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemiseen on tahtoa ja valmiuksia henkilöillä, joilla ei ole välttämättä mitään yhteyttä terroristijärjestöihin tai -ryhmiin, minkä vuoksi terroristiryhmän rahoittamisen rangaistavuus ei kata tällaisia henkilöitä. Lainsäädäntöaukko ei ole välttämättä suuri, koska jo nykyisin terrorismin rahoittamisena ja esityksen mukaisena terrorismirikoksen rahoittamisena on rangaistavaa sellaistenkin terrorismirikosten rahoittaminen, jotka eivät ole vielä yksilöityjä esimerkiksi tekoajan, -paikan tai -tavan suhteen.

Terroristin rahoittamisen rangaistavaksi säätämisen ja terrorismin rahoittamisrikoksia koskevien muutosten tekemisen yhteydessä halutaan varmistaa se, että terrorismirikosten ja erityisesti terrorismin rahoittamisrikosten rangaistusasteikot muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden ja että asteikot ovat tekojen rangaistusarvoa heijastaen riittävän laajoja vakavuudeltaan eriasteisten tekojen kattamiseksi. Lakivaliokunnan aikanaan tekemää linjausta (LaVM 3/1998 vp, s. 25/I) noudattaen tarkoituksena ei ole lisätä mahdollisuuksia käyttää salaisia pakkokeinoja terroristiryhmän rahoittamisen selvittämisessä taikka salaisia tiedonhankintakeinoja sen paljastamisessa tai estämisessä. Terroristin rahoittamisen rangaistavaksi säätämisestä ja terroristiryhmän rahoittamisen rangaistusasteikon muuttamisesta sinällään seuraa tarve muuttaa myös salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevia säännöksiä.

Muut ehdotetut lainsäädäntömuutokset

Terrorismirikosten rangaistussäännösten muutoksista johtuvat muutokset ehdotetaan tehtäviksi rikosten selvittämisessä, paljastamisessa ja estämisessä käytettäviä salaisia pakkokeinoja ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskeviin säännöksiin. Keinokohtaisista säännöksistä muutoksia tehtäisiin telekuuntelua, televalvontaa, peiteltyä tiedonhankintaa, teknistä kuuntelua ja asuntokuuntelua koskeviin säännöksiin. Mainittuja keinoja koskevissa ehdotuksissa on otettu huomioon erityisesti perustuslakivaliokunnan käytäntö aikaisempien terrorismirikoksia koskevien lainsäädäntömuutosten käsittelyssä ja noudatettu jo aikaisemmin omaksuttuja lainsäädäntöratkaisuja. Lisäksi tehtäisiin lähinnä teknisluonteisia muutoksia eräisiin muihin terrorismin rahoittamisrikoksia koskeviin säännöksiin.

Esityksen valmistelu

Hallituksen esitys perustuu alkuvuonna 2020 lausuntokierroksella olleeseen esitysluonnokseen. Lausuntopalautteesta on julkaistu lausuntotiivistelmä (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:2). Lausuntopalaute oli yleisesti ottaen myönteistä, ja luonnoksella ollutta esitysluonnosta pidettiin useissa lausunnoissa hyvin valmisteltuna. Lausuntopalaute antoi kuitenkin aiheen pohtia tar-

kemmin terroristin rahoittamisen tunnusmerkistöä, mikä johti eräisiin sitä koskeviin muutoksiin jatkovalmistelussa. Lisäksi esityksen perusteluja on jatkovalmistelussa kautta linjan täydennetty ja täsmennetty. Jatkovalmistelussa myös lisättiin lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käyttöä koskeva lakiehdotus.

Kokonaisarvioinnin tarve

Terrorismirikoksia koskevat rangaistussäännökset ovat vuodesta 2002 lisääntyneet useassa vaiheessa erityisesti toisiaan seuranneiden kansainvälisten velvoitteiden toteuttamisen vuoksi. Säännösten suhdetta toisiinsa ja rikoslain 34 a luvun sääntelyä ei ole muutenkaan missään vaiheessa kokonaisvaltaisesti arvioitu. Eduskunnan perustuslakivaliokunta (PeVL 37/2016 vp, s. 3 ja PeVL 56/2016 vp, s. 6) ja lakivaliokunta (LaVM 4/2018 vp, s. 10) ovat kiinnittäneet huomioon sääntelyn kokonaisarvioinnin tarpeeseen. Se on nostettu esiin myös äskettäin oikeusministeriön asettaman työryhmän mietinnössä (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:8) ja mietinnön lausuntopalautteessa (lausuntotiivistelmä Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020:14).

Sääntelyn kokonaisarvioinnin tarve on tiedostettu oikeusministeriössä. Jossakin vaiheessa käynnistettävä kokonaisarviointi ei kuitenkaan saa estää tarpeellisten ja perusteltujen lainsäädäntömuutosten tekemistä. Kokonaisarvioinnin ja siihen perustuvan lainsäädännön aikaansaamiseen menee aikaa. Sääntelyn riittävästä kattavuudesta ja toimivuudesta on huolehdittava ennen sitäkin. Kansainvälisiin velvoitteisiin liittyviä ja Suomelle maakohtaisissa arvioinneissa annettuihin huomautuksiin liittyviä muutoksia ei ole myöskään aihetta viivyttää.