16.11.2020 EOAK/7332/2020

Eduskunta, Lakivaliokunta

00102 EDUSKUNTA

Viite: HE 135/2020 vp (kokous ti 17.11.2020 klo 10.30)

Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamiseksi

Lakivaliokunta on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian kirjallista lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rikoslakia, pakkokeinolakia, poliisilakia, rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettua lakia, lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annettua lakia, rikosrekisterilakia, verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettua lakia, julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia sekä vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettua lakia.

Keskityn pyydetyssä lausunnossani rikoslakiin ja pakkokeinojen käytön mahdollisuuksiin. Muut esitetyt lainmuutokset ovat nähdäkseni luonteeltaan teknisiä.

Esitän pyydettynä lausuntonani seuraavaa.

Arvio ehdotuksen keskeisestä sisällöstä

Terrorismin rahoittamista koskevia rikoslain 34 a luvun rangaistussäännöksiä ehdotetaan täydennettäviksi niin, että uutena rikoksena säädettäisiin rangaistavaksi yksittäisen, terroristiksi katsottavan, henkilön rahoittaminen (uusi 5 a §). Nykyisin vain terroristiryhmän ja terrorismirikoksen rahoittaminen on rangaistavaa.

Terroristin rahoittamiseksi otsikoituun uuteen rikokseen syyllistyisi rikoslain 34 a luvun 5 a §:n 1 momentin mukaan se, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan henkilöä, joka tekee rikoslain 34 a luvun 1 tai 1 a §:ssä tarkoitettuja rikoksia tai osallistuu niiden tekemiseen 5 luvun 3−6 §:ssä tarkoitettuna rikokseen osallisena.

Voimassa olevassa 5 a §:ssä olevat terroristiryhmän rahoittamista koskevat säännökset ehdotetaan siirrettäviksi osittain muutettuina 5 b §:ään.

Ehdotettu uudistus liittyy huhtikuussa 2019 julkaistussa FATF:n Suomea koskevassa maaraportissa todettuun avainlöydökseen (Key Finding 23), jonka mukaan terrorismin rahoittamisen oikeudellinen viitekehys ei Suomessa säädä rangaistavaksi yksittäisen terroristin rahoittamista ilman yhteyttä terroristiryhmään tai yhteyttä varojen käyttämiseen tietyn rikoksen rahoittamiseen.

FATF:n avainlöydös linkittyy sen käyttämään terroristin määritelmään, jonka mukaan ”terroristi” on luonnollinen henkilö, joka

(i) tekee tai yrittää tehdä terroritekoja millä tahansa tavalla, suoraan tai epäsuorasti, laittomasti ja tarkoituksellisesti;

(ii) osallistuu rikoskumppanina terroritekoihin;

(iii) järjestää tai ohjaa toisia tekemään terroritekoja;

(iv) myötävaikuttaa terroritekojen tekemiseen yhteisessä tarkoituksessa toimivan henkilöiden ryhmän toimesta, kun myötävaikuttaminen on tapahtunut tahallisesti ja tarkoituksella edistää terroritekoja tai tietoisena ryhmän tarkoituksesta tehdä terroriteko.

Lakiehdotuksessa on siis kysymys FATF:n suosituksen mukaisesti myös yksittäisen henkilön - ei siis ryhmän tai tietyn teon - rahoittamisesta. Terroristisen teon rahoittamisen kriminalisointi (nykyinen 5 §) säilyisi muuten ennallaan, mutta rikosnimike muutettaisiin terrorismin rahoittamisesta terrorismirikoksen rahoittamiseksi.

Terroristiryhmän rahoittamista koskevaa rangaistussäännöstä (nykyinen 5 a §) muutettaisiin niin, että tunnusmerkistön kirjoitustapa vastaisi muissa terrorismin rahoittamiseen liittyvissä rangaistussäännöksissä noudatettavaa tekijän subjektiivista suhtautumista kuvaavaa kirjoitustapaa, jonka mukaan varojen antajalla tai kerääjällä täytyy olla tietty tarkoitus tai tietoisuus. Terroristiryhmän rahoittamisen rangaistusasteikkoa kovennettaisiin samalla niin, että myös mainitusta rikoksesta tuomittaisiin vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään kuusi vuotta. Rangaistusasteikko olisi sen jälkeen sama kuin ehdotetussa terroristin rahoittamisessa eli molemmissa rikoksissa ankarampi

kuin esimerkiksi törkeässä petoksessa, törkeässä varkaudessa tai törkeässä tietomurrossa.

Mainittujen rahoittamisrikosten rangaistusasteikoista seuraisi, että ne tulisivat useiden pakkokeinolain 10 luvussa säädettyjen salaisten pakkokeinojen ja poliisilain 5 luvussa säädettyjen salaisten tiedonhankintakeinojen perusterikoksiksi.

Hallituksen esityksen tavoitteiden (s. 22) mukaan kattavilla terrorismin ja terroristien rahoittamista koskevilla rangaistussäännöksillä estetään ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavien rikosten tekemistä. Rahoittamisrikosten kohdalla preventiivisen tavoitteen saavuttaminen kriminalisointien ja rangaistusasteikkojen avulla saattaakin olla todennäköisempää kuin varsinaisten terroristisen tekojen kohdalla. Rahoittaja saattaa punnita kiinnijäämisriskiä ja tekonsa seurauksia toisella tavalla kuin usein omaankin kuolemaansa teon yhteydessä valmistautunut terroristi, jolle tällaisilla seikoilla ei ole merkitystä.

Luonnostellussa uudessa rikoksessa, *terroristin rahoittamisessa*, olisi kysymys terroristiksi katsottavan henkilön yleisestä rahallisesta tukemisesta ilman välitöntä liittymää tiettyyn terroristiseen tekoon. Käytännössä yksittäiset terroristit lienevät radikalisoituneita nuoria miehiä, joiden rahoittaminen saattaa tarkoittaa vanhempien ja suvun antamaa tukea taikka yhteiskunnan maksamia tukia.

Perustoimeentuloon liittyvä tuki jäisi hallituksen esityksen perustelujen (s. 25) mukaan ilmeisesti uuden kriminalisoinnin soveltamisalan ulkopuolelle, joskaan ehdotetun säännöksen sanamuodosta tällainen poikkeus ei ilmenisi vaan asia kytkettäisiin korotettuun tahallisuusvaatimukseen. Ruokarahan antaminen voisi siis kuitenkin ilmeisesti olla terroristin rahoittamista, jos rahoittajan tarkoituksena on se, että ruokaan muuten meneviä, mutta annetun ruokarahan vuoksi säästyviä varoja, voitaisiin käyttää terroristisiin tarkoituksiin; vaikkapa veitsen tai aseen ostamiseen. Jos rahat sekoittuvat pankkitilillä tai lompakossa, on loppujen lopuksi vaikea sanoa, mitä terroristin elämän osa-aluetta rahoilla tuetaan. Tämä tarkoittanee sitä, että käytännössä kaikkia rahasuorituksia voidaan epäillä terroristin rahoittamiseksi ennen kuin rahoittajan tietoisuus ja tarkoitus esitutkintalain ja pakkokeinolain tarjoamin keinoin selvitetään.

Rikosnimikkeessä (*Terroristin rahoittaminen*) käytetyn sanan ”terroristi” sisältöä ei määriteltäisi terrorismirikoksia koskevan rikoslain 34 a luvun 6 §:ssä vastaavaan tapaan kuin esimerkiksi ilmaisujen ”terroristinen tarkoitus” ja ”terroristiryhmä” sisältö on mainitussa pykälässä määritelty.

Rikoslain vakiintuneen systematiikan mukaan lukujen lopussa on yleensä pykälä, jossa kunkin luvun rangaistussäännöksissä käytettyjen keskeisten ilmaisujen sisältö on määritelty. Vastaavan käytännön

noudattamista rahoitusta nauttivan terroristin määrittelyn osalta olisi mielestäni syytä harkita myös tässä tapauksessa. Tätä puoltaisi jo valittu rikosnimikekin. Kun uudistushanke perustuu FATF:n kannanottoihin, tuntuisi luontevalta tukeutua FATF:n käyttämiin määritelmiin.

Yksittäisenä terroristina, jonka rahoittaminen kriminalisoitaisiin, pidettäisiin ilmeisesti (s. 44) käytännössä henkilöä, joka lausumiensa, esittämiensä uhkausten tai hänen toiminnastaan muuten rahoittajan tiedossa olevien seikkojen perusteella tekee säännöksessä tarkoitettuja terroristisia rikoksia. Suomenkielessä ”tekee” voi viitata joko preesensiin tai futuuriin, mutta toisaalta menneetkin teot voinevat osoittaa tapaa tai taipumusta tiettyjen rikosten ”tekemiseen”. Tekorikosoikeuden periaatteisiin ei kuitenkaan kuulu henkilön luokittelu terroristiksi pelkästään entisyyden perusteella. Myöskään ajatukset ja puheet eivät pelkästään voine johtaa henkilön luokitteluun terroristiksi. Tästä johtuen on tavattoman vaikea hahmottaa sitä ehdotetun tunnusmerkistön täyttymistä osoittavaa näyttöä, joka osoittaisi henkilön ”tekevän” terroritekoja, vaikka hän ei ole niitä tehnyt tai edes valmistellut.

Kun yksin toimivat terroristit saattavat edellä todetuin tavoin käytännössä saada taloudellista tukea perheeltään ja suvultaan, potentiaalisen terroristin vanhemmat ja sukulaiset lienevät tyypillisiä uuden säännöksen soveltamisalaan kuuluvia epäiltyjä rikoksentekijöitä. Vaikka nuori osoittaisi radikalisoitumisen merkkejä ja puheissaan uhoaisi väkivallalla, saattaa tekojen toteuttamiseen käytännössä kuitenkin olla vielä pitkä matka. Ilman entisyyttä ja ilman konkreettisen rikoksen valmistelua tällaista henkilöä tuskin voidaan pitää ehdotetussa lainkohdassa tarkoitettuna henkilönä joka ”tekee” terroristisia rikoksia.

Luonnostellulla uudella kriminalisoinnilla voisi olla - muutakin kuin salaisten pakkokeinojen käyttöalaan liittyvää - käytännön merkitystä ehkä tilanteessa, jossa yksittäistä terroristia ei olisi kyetty ennakolta pysäyttämään ja hänen toteuttamansa terroriteon jälkeen pyrittäisiin rankaisemaan kaikkia, jotka tavalla tai toisella olivat ennen tekoa tukeneet tekijää taloudellisesti, vaikka terroristiksi osoittautunut henkilö oli rahoittajien tieten puhunut aikeistaan yleisellä tasolla ennakolta. Terroriteon jälkeisessä prosessissa syyttäjän olisi helppo osoittaa, että rahoitusta saanut henkilö todellakin oli oikea terroristi, koska hän oli toteuttanut terroriteon. Rahoittajat saataisiin siis uuden kriminalisoinnin perusteella helpommin tuomituiksi, vaikka he kiistäisivät tienneensä suunnitellusta konkreettisesta teosta mitään. Ennen terroritekoa syyttäjän näyttötaakka olisi muuten vastaavassa tapauksessa käytännössä huomattavasti raskaampi, koska ensin pitäisi näyttää toteen, että kysymys oli terroristista, vaikka näyttöä valmistellusta tai tehdystä terroriteosta ei ollut, ja lisäksi pitäisi näyttää toteen, että rahoittaja tiesi, että kysymys oli terroristista ja että hän rahoitti terroristia siksi tai siitä huolimatta.

Olemassa olevien kriminalisointien katvealue, jota uudella kriminalisoinnilla ollaan täyttämässä, vaikuttaa edellä todetun perusteella niin marginaaliselta, ettei kriminalisoinnille tosiasiassa näyttäisi olevan muuta tarvetta kuin lähinnä FATF:lta ja CTED:ltä tuleva ulkoinen paine. Terroristin rahoittamisen säätäminen rangaistavaksi ei perustu terrorismirikoksia koskevaan EU:n puitepäätökseen ja sen korvanneeseen direktiiviin. Nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen mukainen terroristin rahoittaminen ei siis ole Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/681 terrorismirikosten määritelmän piiriin kuuluva rikos.

Yleisiä näkemyksiä

Vaikuttaa siltä, että vakiintuneilla kriminalisointiperiaatteilla (esim. LaVL 9/2004 vp ja LaVM 15/2005 vp) ei terrorismin kohdalla katsota olevan täysin samanlaista painoarvoa kuin lainsäädäntötyössä yleensä. Yleensähän lähdetään siitä, että uusille kriminalisoinneille tulee olla osoitettavissa asianmukaisiin selvityksiin pohjautuva painava yhteiskunnallinen tarve. Rikosoikeuteen turvautumista on yleensä pidetty vasta viimeisimpänä keinona (ultima ratio) vaikuttaa ihmisten käyttäytymiseen. Ehdotettujen kriminalisointien ja rangaistusasteikkojen muuttamisen välttämätöntä tarvetta ei ole hallituksen esityksessä (s. 18) kovinkaan vakuuttavasti onnistuttu tältä osin perustelemaan. Hallituksen esityksessä (s. 38) myönnetäänkin, että

> ”…rangaistavaksi säädettävä terroristin rahoittaminen koskisi toimintaa, jonka tämänhetkisestä esiintymisestä rankaisemattomana ei ole tietoa eikä ole myöskään esitettävissä millään tavoin perusteltavissa olevia arvioita.”

FATF:n näkemysten taustalla vaikuttanee edelleen pyrkimys kaikkien terrorismiin liittyvien valmisteluvaiheiden, tässä tapauksessa erityisesti toiminnan rahoittamisen, mahdollisimman kattavaan kriminalisointiin. Kriminalisointeihin liittyy erottamattomasti mahdollisuus pakkokeinojen käyttöön ja pyrkimys estää tulevien tekojen eteneminen ajatuksia pidemmälle. Tiedustelulakien voimaantulo, nyt myös Suomessa, lienee kuitenkin vähentänyt painetta salaisten pakkokeinojen käyttöalan laajentamiselle terrorismin tukitoimia koskevilla uuskriminalisoinneilla.

Edellä selostettu sinänsä ymmärrettävä kriminalisointien kattavuuteen tähtäävä lähestymistapa johtaa käytännössä näyttövaikeuksiin ja oikeusturvaongelmiin sen vuoksi, ettei valmistelu- ja edistämiskriminalisointien kohdalla useinkaan voida hankkia näyttöä normaalin rikostutkinnan keinoin etenemällä toteutetusta terroriteosta taaksepäin tekoon johtaneisiin seikkoihin ja tapahtumainkulkuihin. Sen sijaan joudutaan puutteellisen tiedon perusteella ennustamaan tulevaisuutta ja henkilöiden terroristisia aikomuksia. Rikostutkinnan keinoin on aina helpompi selvittää, miten tiettyyn tilanteeseen on tultu kuin arvioida, mihin siitä oltiin menossa.

Terrorismirikoksen rahoittaminen, terroristin rahoittaminen ja terroristiryhmän rahoittaminen ovat valmisteluluonteisia terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemistä edistäviä rikoksia. Terrorismiin liittyviä valmistelu- ja edistämiskriminalisointeja leimaa rikoksen subjektiivisen puolen ylikorostuminen rikoksen objektiivisen puolen kustannuksella. Tavanomaisissa rikoksissa tunnusmerkistön objektiivinen puoli on yleensä niin keskeinen, ettei sen täytyttyä rikoksen subjektiivisen puolen (tahallisuus) täyttymisestäkään käytännössä jää useinkaan epäilystä. Tietoisuus, tarkoitus ja tahallisuus päätellään käytännössä tunnusmerkistön täyttävistä objektiivisista tosiseikoista. Näin ei kuitenkaan voida tehdä edistämistunnusmerkistöjen kohdalla. Niiden täyttymisen toteen näyttämiseen tarvitaan objektiivisen tunnusmerkistön ulkopuolisia seikkoja, joista rahoittajan ja rahoitettavan henkilön tai ryhmän toiminnan tarkoitus voidaan päätellä. Tällöin ajaudutaan käytännössä henkilöiden aikaisempia tekemisiä, puheita ja viestejä koskevaan luonnetodisteluun.

Radikalisoituminen voi johtaa terrorismiin, mutta radikaalitkaan mielipiteet ja puheet eivät välttämättä kuitenkaan johda konkreettisiin tekoihin. Edistämiskriminalisointien ehdotettu laajentaminen valmisteilla olevista konkreettisista teoista tai terroristiryhmän toiminnasta yksittäisen henkilön luokittelemiseksi terroristiksi sanomisten ja puheiden perusteella ei sen vuoksi ole ongelmatonta.

Kaiken kaikkiaan suhtaudun varauksella terrorismiin liittyvien tukitoimintojen jo nykyisellään kattavien kriminalisointien jatkuvaan täydentämiseen edellä todetuin tavoin ongelmallisilla uusilla kriminalisoinneilla, joiden yhteiskunnallinen tarve esitettyjen perustelujen valossa jää kyseenalaiseksi.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.