Lakivaliokunta

AI FI 90/2020
18.11.2020

AMNESTY INTERNATIONAL

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 050 465 5490
amnesty@amnesty.fi
W: www.amnesty.fi

Lausunto hallituksen esityksestä (HE 135/2020 vp) terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamiseksi

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnestyn tehtävänä on tehdä ihmisoikeudet tunnetuiksi, tutkia vakavia ihmisoikeusloukkauksia sekä kampanjoida niitä vastaan kaikkialla maailmassa. Amnesty seuraa aktiivisesti vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita ja on ottanut kantaa sekä Suomessa että kansainvälisesti terrorismisäännöksiä uudistettaessa, ihmisoikeusvelvoitteita esille tuoden ja niiden toteutumista vaatien.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

1. **Kansainväliset sitoumukset**

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi terrorismirikoksia koskevaa rikoslain lukua siten, että yksittäisen terroristin rahoittaminen säädettäisiin rangaistavaksi. Lisäksi terroristiryhmän rahoittamista koskevan rangaistussäännöksen rangaistusasteikkoa nostettaisiin. Esityksessä ehdotetaan tehtäväksi myös erinäisiä muita lähinnä teknisluonteisia muutoksia.

Ehdotetun lakimuutoksen taustalla on Suomea koskevia kansainvälisiä poliittisia ja oikeudellisia sitoumuksia. OECD:n yhteydessä toimivan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen vastaisen toimintaryhmä FATF:n suositusten mukaan jäsenvaltioiden tulisi säätää rangaistavaksi myös yksittäisen terroristin rahoittaminen vieläpä ilman yhteyttä tiettyyn terroritekoon tai tiettyihin terroritekoihin. FATF on kiinnittänyt huomiota siihen, että terrorismin rahoittamisrikoksen oikeudellinen viitekehys Suomessa ei säädä rangaistavaksi yksittäisen terroristin rahoittamista ilman yhteyttä varojen käyttämiseen tietyn rikoksen rahoittamiseen. FATF on lisäksi kiinnittänyt huomiota terroristiryhmän rahoittamista koskevaan rangaistusasteikkoon.

FATF:n suositukset eivät kuitenkaan ole oikeudellisesti velvoittavia. Hallituksen esityksessä muutostarvetta ja muutoksen tekemisen velvoittavuutta perustellaankin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmalla 2462. Turvallisuusneuvoston päätöslauselmat ovat valtioita oikeudellisesti velvoittavia.

YK:n turvallisuusneuvosto on vuonna 2019 antamassaan terrorismin rahoituksen vastaisessa päätöslauselmassa 2462 patistanut jäsenvaltioita toimeenpanemaan FATF:n suositukset. Päätöslauselman mukaan valtioiden on kiellettävä kansalaisiaan sekä alueellaan olevia henkilöitä ja tahoja saattamasta varoja, taloudellisia resursseja tai niihin liittyviä palveluita suoraan tai epäsuorasti terroritekoja tekevien, niihin osallistu-

vien, niitä yrittävien tai niitä edistävien henkilöiden, tällaisten henkilöiden omistamien tai heidän suorassa tai epäsuorassa määräysvallassaan olevien tahojen ja heidän puolestaan tai ohjaaminaan toimivien tahojen saataville. Tämä koskee varojen ynnä muun saattamista terroristiorganisaation tai yksittäisen terroristin hyödyksi mitä tahansa tarkoitusta varten, mukaan luettuna värväys, koulutus tai matkustaminen, mutta ei rajattuna niihin, vieläpä ilman yhteyttä tiettyyn terroritekoon.

Päätöslauselmassa toisaalta huomioidaan ihmisoikeusvelvoitteet, sillä siinä todetaan, että valtioiden tulee tehdä vaaditut toimet kansainvälisen humanitaarisen oikeuden, kansainvälisten ihmisoikeusnormienja kansainvälisen pakolaisoikeuden mukaisesti.

Päätöslauselma on ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta kuitenkin erittäin ongelmallinen. Ihmisoikeuk0073ien kunnioittamista koskevat viittaukset ovat yleisluontoisia eivätkä välttämättä riitä turvaamaan ihmisoikeuksien toteutumista. Erityisesti humanitaaristen auttamisjärjestöjen ja ihmisoikeuspuolustajien toiminta saatetaan asettaa rikosseuraamusten alaisiksi, eikä yksilöiden ihmisoikeuksia turvata riittävällä tavalla.[1] Valtioiden tulee päätöslauselmaa toimeenpannessaan kiinnittää tarkasti huomiota siihen, etteivät suunnitellut toimet loukkaa yksilöiden ihmisoikeuksia, humanitaarista oikeutta tai pakolaisoikeutta. Se, että turvallisuusneuvosto velvoittaa kriminalisoimaan yksittäisen terroristin rahoittamisen, vieläpä ilman yhteyttä tiettyyn terroritekoon, ei tarkoita sitä, että tästä kriminalisoinnista ei olisi mahdollista poiketa ihmisoikeusperusteilla.

YK:n ihmisoikeustoimikunnan erityisraportoijan tehtävää ihmisoikeuksien suojelusta terrorismin vastaisessa toiminnassa hoitanut Martin Scheinin on muistuttanut, että ihmisoikeuksien kustannuksella toteutettavat terrorismin vastaiset toimet eivät ole tehokkaita ja saattavat vaarantaa sen, mitä terrorismin vastaisilla toimilla tavoitellaan.[2] Tämä tulee pitää mielessä myös terrorismin rahoittamisrikoksia koskevaa lainsäädäntöä laadittaessa.

2. Ehdotus terroristin rahoittamista koskevasta kriminalisoinnista

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi rikoslain 34 a lukuun uusi pykälä 5 a §. Pykälän 1 momentin mukaan terroristin rahoittamisesta tuomittaisiin vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi se, 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.

a) Terroristin määritelmä

FATF:n käsitemääritelmien 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. Hallituksen esityksessä on katsottu, ettei terroristin määritelmän ottaminen lakiin ole perusteltua, koska kyse on pikemminkin näytön kokonaisarvioinnissa huomioon otettavista seikoista, joita ei voitaisi tyhjentävästi kattaa määritelmässä.

Amnesty toteaa, että rangaistussäännöstä säädettäessä on varmistettava sen tarkkarajaisuus, sillä perus- ja ihmisoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan täsmällisen ja tarkkarajaisen lain perusteella ja rajoitusten tulee olla suhteellisia. Kyseessä on tekijärikostyyppi, eli teon rangaistavuus rakennetaan sen varaan, että henkilöä

1 Amnestyn, Human Rights Watch’n ja International Federation of Human Rights’n yhteinen tiedote 2.4.2019: https://www.hrw.org/news/2019/04/02/un-security-council-resolution-undermines-aid-human-rights-work

2 A/HRC/16/51/Add.3 Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, Martin Scheinin : addendum; https://digitallibrary.un.org/record/697664

pidetään terroristina. Tällöin terroristin määrittäminen tulisi olla niin täsmällistä ja tarkkarajaista, ettei rahoittajalle jää epäselväksi, onko oikeudenvastaista rahoittaa kyseistä henkilöä. Tämän määrittelyn jättäminen oikeuskäytännön varaan tekee siitä yleisölle epäselvemmän. Martin Scheinin on erityisraportoijan ominaisuudessa lisäksi todennut, että terrorismin määritelmässä tulisi olla varovainen ja välttää liian laajoja määritelmiä.[3] Tämän voidaan katsoa koskevan myös terroristin määritelmää.

Terroristin rahoittamista koskevassa rikoksessa tekijän eli rahoittajan tulisi siis arvioida, onko rahoitettava henkilö terroristi vai ei. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että terroristiksi määrittelemistä itse tilanteessa ei tee tuomioistuin vaan yksittäinen ihminen, jonka tulee havainnoida rahoitettavaan henkilöön liittyviä seikkoja ja niiden perusteella päätellä, onko rahoitettava henkilö terroristi. Hallituksen esitykseen ei ole kirjattu terroristiksi määrittelemisen edellytyksiä, vaan ennemminkin seikkoja, jotka tulee huomioida arvioidessa, onko henkilö terroristi vai ei.

Säännöksen perusteella olisi oltava ulkonaisesti havaittavia tai muuten todennettavia seikkoja, jotka ovat varoja antavan tai keräävän tiedossa ja joiden perusteella rahoitettavan henkilön voidaan päätellä tekevän terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia tai osallistuvan osallisena niiden tekemiseen. Tällainen ulkonaisesti havaittava seikka voi olla esimerkiksi henkilön tietynlainen puhe, kuten lausuma tai uhkaus, terroristisiin rikoksiin kehottaminen tai omista suunnitelmista kertominen. Myös henkilön toiminnasta saadut tiedot ovat huomioon otettavia seikkoja. Henkilön saama aiempi rangaistus voi olla merkityksellinen arvioinnissa.

Hallituksen esityksessä huomioidaan, että säännöksellä ei ole tarkoitus leimata terroristeiksi esimerkiksi henkilöitä, jotka ovat suorittaneet rangaistuksen terrorismirikoksesta, mutta tämä voi kuitenkin olla yksi seikka muiden joukossa, joiden perusteella rahoittaja havaitsee rahoitettavan henkilön olevan terroristi. Tuomion jo suorittaneiden leimaamisen välttäminen on tärkeää, sillä tavoitteena on, että henkilö tuomion suoritettuaan integroituu takaisin yhteiskunnan osaksi ja deradikalisoituu. Rahoituksen kieltäminen jo suoritetun tuomion jälkeen saattaisi lisäksi muodostaa tosiasiallisen kaksoisrangaistustilanteen, vaikka rahoituksen kieltämisessä ei varsinaisesti olekaan kyse rahoitettavaan henkilöön kohdistuvasta rangaistuksesta. Rahoituksen kriminalisoinnin vaikutukset kuitenkin – tarkoituksellisesti – ulottuvat myös kyseiseen terroristiksi arvioituun henkilöön.

Hallituksen esityksen mukaan rahoitettava henkilö voitaisiin katsoa terroristiksi ilman tuomioistuimen tuomiota terrorismirikoksesta, mikäli rahoittaja havaitsee muita seikkoja, joiden perusteella tämä päättelee rahoitettavan henkilön olevan terroristi. Esityksessä ei ole määritelty riittävän tarkkaan, millaisin edellytyksin henkilö, johon ei liity rikosprosessia, voidaan määritellä terroristiksi. Syyttömyysolettaman mukaan jokaisen tulisi kuitenkin olla syytön, kunnes toisin todistetaan.

Hallituksen esityksessä esitetty säännös ei ole täsmällinen ja tarkkarajainen erityisesti ottaen huomioon, että tosiasiallisesti arvion rahoitettavan henkilön terroristisesta toiminnasta, samalla kun hän arvioi oman toimintansa eli rahoittamisen laillisuutta, tekee rahoittaja, jolta ei voida edellyttää pitkälle menevää ja vaativaa oikeudellista arviointia. Ehdotettu säännös asettaa sellaisia rahoitettavan henkilön toiminnan arviointiin liittyviä velvoitteita, jotka vaarantavat merkittävien rikosoikeudellisten oikeusperiaatteiden kuten syyttömyysolettaman ja kaksoisrangaistuksen kiellon tosiasiallisen toteutumisen. Terroristin määritelmän epätäsmällisyys saattaa vaarantaa myös laillisuusperiaatteen toteutumisen, jonka mukaan lain on oltava selkeä, ymmärrettävä ja helposti saatavilla ja lain käytännön vaikutukset on voitava ennakoida riittävän tarkasti.

Lisäksi kyse on tulevaisuuden ennustamisesta eli rahoitettavan henkilön tulevan käyttäytymisen ennustamisesta. Mitään valmistelevia toimia tietyn teon tekemiseksi ei ole tarvinnut aloittaa, vaan säännös koskee

[3] A/HRC/16/51/Add.3 Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms while Countering Terrorism, Martin Scheinin : addendum; https://digitallibrary.un.org/record/697664

rahoittamista liittymättä mihinkään tiettyyn terrorismirikokseen. Terroristin rahoittamisen rangaistavuus edellyttää kuitenkin, että rahoitettava henkilö on tulevaisuudessa aikomassa tehdä terrorismirikoksen. Tällaisen toteennäyttäminen ilman jo alkanutta teon valmistelua on vaikeaa, ellei mahdotonta. Tämä on ongelmallista senkin takia, että ajatuksista ei voi rangaista. Tuleekin harkita, onko järkevää säätää rikokseksi tekoa, jota on erittäin vaikea näyttää toteen. Esityksen tarkoituksenmukaisuus on vähintäänkin kyseenalainen.

b) Rahoitettavan henkilön ihmisoikeuksien toteutuminen

Hallituksen esityksen mukaan terroristin rahoittamisessa ei siis olisi kysymys yksittäisen terrorismirikoksen rahoittamisesta, joka on erikseen rangaistavaksi säädetty teko. Sen sijaan kyse olisi muusta rahoittamisesta, joka kohdistuu yksittäiseen terroristiin. Tunnusmerkistön täyttyminen edellyttäisi, että tekijä on tietoinen, että hän rahoittaa tai kerää varoja terrorismirikoksiin kytköksissä olevaa henkilöä varten. Tunnusmerkistöön ei lisättäisi edellytyksiä siitä, millaisessa tarkoituksessa varoja tulisi antaa tai kerätä. Kyseessä oleva varojen antaminen voi siis tapahtua lähtökohtaisesti missä tahansa tarkoituksessa, kunhan niiden antaja on tietoinen siitä, että rahoitettava henkilö on terroristi.

Terroristin rahoittamisessa on kyse rahoitettavan henkilön perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta. Perustuslain 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Julkisen vallan on huolehdittava työvoiman suojelusta. Lisäksi perustuslain 19 §:n mukaan jokaisella, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, on oikeus välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. Näitä oikeuksia rajoitetaan merkittävästi silloin, kun henkilön rahoittaminen säädetään rangaistavaksi.

Myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset vaativat kaikille välttämätöntä toimeentuloa ja ihmisarvoista elintasoa. YK:n taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien sopimuksen 9 artikla sekä Euroopan sosiaalisen peruskirjan 12 artikla tunnustavat jokaiselle oikeuden sosiaaliturvaan. Suomessa sosiaaliturvajärjestelmään kuuluu perusturva eli perustuslain 19 §:n 2 momentin mukaiset etuudet, joita maksetaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden, vanhuuden, vanhemmuuden tai huoltajan menetyksen perusteella ja toisaalta toimeentulotuki eli perustuslain 19 §:n 1 momentin mukainen ihmisarvoisen elämän edellyttämä turva, jossa jokaiselle kuuluu tietty välttämätön elintason minimi.

Hallituksen esityksessä otetaan kantaa mahdollisiin rajoituksiin rahoittamisen kriminalisoinnille. Esityksessä viitataan oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Tarkoitus on, että ehdotetulla rangaistussäännöksellä ei sinänsä rajoitettaisi tätä toimentulon hankkimista koskevaa oikeutta. Hallituksen esityksessä korostetaan, että terroristin rahoittamisessa olisi kysymys tilanteista, joissa varoja antava tai keräävä henkilö tahallaan edistää sitä, että terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekeminen tai niiden tekemiseen osallistuminen rikokseen osallisena mahdollistuu rahoitettavan henkilön varojen lisääntymisen kautta. Tämä näkökulma koskee myös välttämätöntä toimeentuloa ja huolenpitoa sekä perustoimeentulon turvaa. Näissä tilanteissa rahasuoritusten tekeminen jäisi rangaistavuuden ulkopuolelle rahoittajan tahallisuuden puuttuessa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että terroristin rahoittamisessa rahoittaja varoja antamalla tai keräämällä tahallaan edistää sitä, että terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekeminen tai niiden tekemiseen osallistuminen rikokseen osallisena mahdollistuu rahoitettavan henkilön varojen lisääntymisen kautta ja että tämä tarkoitus puuttuisi varoja kohdennetusti laillisiin tarkoituksiin antavilta tai kerääviltä rahoittajilta. Esityksen mukaan varoja antavilla tai keräävillä henkilöillä ei myöskään usein ole sellaisia tietoja henkilöstä tai hänen toiminnastaan, että rahoittajalla voitaisiin katsoa olevan tieto henkilön toiminnasta eli että kyse on terroristista. Kyseinen esityksen säännöksen perusteluihin otettu tarkennus auttaa sulkemaan ainakin osan vilpittömässä mielessä tehdystä rahoituksesta, kuten perustoimeentulon turvaamisesta pois rangaistavuuden piiristä. Tästä huolimatta saattaa tulla tilanteita, joissa rahoittaja on tietoinen esimerkiksi henkilön aiemmasta terroristisesta toiminnasta, mutta rahoittaa tämän toimeentuloa ilman tarkoitusta edistää rikos-

ten tekemistä. Rangaistussäännöksen perusteella jää edelleen epäselväksi seuraako tällaisesta rahasuoritteesta rangaistus.

Kyseinen tilanne voi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteissa, joissa rahoitettava henkilö asuu vanhempiensa luona. Voidaan olettaa, että yksittäisen ihmisen rahoittaminen tapahtuu usein kyseisen henkilön läheisten taholta. Onko riskinä, että terroristiksi katsottavan henkilön asuessa esimerkiksi vanhempiensa luona ja nauttiessaan heidän huolenpitoaan – eli myös rahallista huolenpitoa – vanhempien katsottaisiin syyllistyneen rahoittamisrikokseen? Kyse voi olla myös välttämätöntä suuremmasta huolenpidosta. Lisäksi kyseeseen voisi tulla itsekriminointisuoja, mikäli vanhempi havaitsee lapsensa radikalisoitumista. Vanhempi ei ehkä edes halua ilmoittaa tästä havainnostaan poliisille tai ottaa yhteyttä auttamistahoihin, jos hän joutuisi samalla pelkäämään joutuvansa itse rikosvastuuseen rahoittajana toimimisesta. Tämä voisi vaikeuttaa radikalisoinnin estämistä tai terroristisen rikoksen tutkintaa ja esilletuloa.

Toisaalta esityksen mukaan välttämättömän toimeentulon tai huolenpidon turvaamiseksi tehdyt suoritukset eivät sellaisinaan kuuluisi säännöksen soveltamisalaan riippumatta siitä keneltä ne tulevat. Kyseinen hallituksen esitykseen kirjattu täsmennys on ehdottoman tärkeä, sillä toimeentuloa ja huolenpitoa voi turvata myös henkilölle läheinen ihminen, joka voi helposti olla tietoinen henkilön terroristisista tarkoitusperistä, kuten edellä on todettu. Onkin tärkeä pitää välttämättömän toimeentulon ja huolenpidon turvaaminen ehdottomasti erillään terroristin rahoittamisen rangaistavuudesta, riippumatta siitä tietääkö rahoittaja, että rahoitettavan henkilön tarkoituksena on tehdä terroristisia rikoksia. Tämä tulisi mainita hallituksen esityksen perusteluissa vielä selkeämmin.

Esimerkiksi Ruotsissa terroristin rahoittamista koskeva lainkohta kattaa vain oikeudenvastaisen toiminnan, mistä perustelujen mukaan seuraa, että lain nojalla tai muuten pakottavista syistä tapahtuva varojen antaminen ei kuulu rangaistavuuden piiriin. Mainittu rajoitus koskee esimerkiksi sosiaalivakuutusetuuksia samoin kuin kohtuullista palkkaa tehdystä työstä. Vastaavanlainen oikeudenvastaisuuden edellytys on sinänsä mainittu esityksessä, mutta edellytyksen käytännön merkitystä ei ole avattu. Jotta rahoitettavan henkilön minimitoimeentulo turvataan, olisi palkkaan ja sosiaalietuuksiin sekä muulla tavoin toimeentulon ja huolenpidon turvaamiseen liittyen parempi säätää tarkkarajainen ja täsmällinen poikkeus terroristin rahoittamisen kriminalisoinnista kuin mainita asiasta lyhyesti perusteluissa. Selkeä sääntely kriminalisoinnista poikkeamiseen liittyen on tärkeää myös rahoittajan oikeusturvan kannalta – rahoittajalle tulee olla selvää, minkälaiset rahoituserät ovat hyväksyttäviä ja minkälaiset eivät sitä ole.

Lisäksi hallituksen esityksessä on todettu, että poikkeustapauksissa voitaisiin henkilö jättää tuomitsematta. Tätä ei ole kuitenkaan esityksessä sen tarkemmin avattu. Esimerkkinä voidaan ajatella tilannetta, jossa rahoitettava henkilö on pienen lapsen yksinhuoltaja, ja rahoittaja haluaa edistää lapsen edun toteutumista tukemalla vanhempaa taloudellisesti – seuraisiko tästä tuomio terroristin rahoittamisesta ja vankeusrangaistus? Mikäli tarkoitus ei ole säätää tällaista toimintaa rangaistavaksi, tulisi tämän ilmetä selvästi laista ja sen esitöistä. Esitettyjen esimerkkien perusteella voidaan havaita, että on olemassa erilaisia tilanteita, joissa rangaistussäännöksen soveltaminen on epäselvää ja voisi johtaa kohtuuttomiin tuloksiin. Itse säännökseen olisikin hyvä ottaa selvennys rahoittajan tarkoituksesta eli että varoilla on tarkoitus edesauttaa terroristisen tekojen tekemistä, eikä jättää tätä seikkaa perusteluihin.

3. Terroristiryhmän rahoittamista koskevan rangaistusasteikon koventaminen sekä terroristin rahoittamista koskeva rangaistusasteikko

Terroristin rahoittamiselle ehdotetaan hallituksen esityksessä vähintään neljän kuukauden ja enintään kuuden vuoden vankeusrangaistusta. Samalla ehdotetaan terroristiryhmän rahoittamisen rangaistusasteikon koventamista neljästä kuukaudesta kuuteen vuoteen vankeusrangaistusta. Tällä hetkellä terroristiryhmän rahoittamisesta seuraa sakosta kolmeen vuotta vankeutta. Rangaistusasteikon määräytymistä on perusteltu muun muassa teon rangaistusarvolla, jolla tarkoitetaan ajateltavissa olevien ilmenemismuotojen osoittamaa teon paheksuttavuutta, vahingollisuutta ja vaarallisuutta sekä tekotyypin ilmentämää tekijän syyllisyyttä.

Hallituksen esityksessä todetaan rangaistusasteikon laajuuden olevan tarpeen vakavuudeltaan erilaisten tekojen kattamiseen ja että on tärkeää huolehtia siitä, että terrorismirikosten ja erityisesti terrorismin rahoittamista koskevien terrorismirikosten rangaistusasteikot muodostavat mahdollisimman johdonmukaisen kokonaisuuden. Ehdotettu rangaistusasteikko terroristiryhmän tai terroristin rahoitukselle on kuitenkin ankarampi kuin esimerkiksi seuraavissa 34 a luvun rikoksissa: laiton uhkaus, tahallinen vaaran aiheuttaminen, tahallinen räjähderikos, julkinen kehottaminen rikokseen, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu, kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten. Hallituksen esityksessä terroristin tai terroristiryhmän rahoittamisen rangaistusarvo arvioidaan siis korkeammaksi kuin esimerkiksi terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun tai tahallisen räjähderikoksen rangaistusarvot. Rahoitusteon aiheuttama uhka kriminalisoinnilla suojeltavia oikeushyviä, kuten ihmishenkien suojelemista, kohtaan on huomattavasti epäsuorempi kuin esimerkiksi tahallisen räjähderikoksen aiheuttama ihmishenkiin kohdistuva uhka.

4. Lopuksi

Amnestyn näkemys on, että erilaisilla rahoitusrikoksilla tulee olla aito ja läheinen yhteys taustalla olevaan terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemiseen. Sellainen lainsäädäntö, jossa avustamisrikoksen, kuten terroristin rahoittamisen, yhteys päätekoon muodostuu epäselväksi tai etäiseksi, on ongelmallinen. On tärkeää, että kansainvälisten velvoitteiden vahvistamissa puitteissa pyritään terroristin rahoittamisen kriminalisointi säätämään siten, että rangaistavaksi säädetään ainoastaan itse terroritekoon tarpeeksi läheisessä yhteydessä oleva rahoittamistoiminta. Säännöksestä tuleekin käydä ilmi, että rahoittajalla on tarkoitus tukea terroristia nimenomaan terroristisen teon tekemisessä. Amnesty katsoo, että tähän nähden hallituksen esityksen perusteluihin on pyritty kirjaamaan näkyviin rahoittajan tarkoitus sekä saattamaan eräät rahoituksen muodot, kuten perustoimeentulon turvaaminen, pois rangaistavuuden alta. Rahoituksen oikeudenvastaisuuden edellytys tulisi kuitenkin kirjata itse rangaistussäännökseen.

Amnesty toteaa, että esitykseen olisi tullut sisällyttää omana osionaan ihmisoikeusvaikutusten arviointi. Nyt ihmisoikeusvaikutuksia on jossain määrin arvioitu perusteluissa, mutta tämä arviointi ei ole ollut riittävää. Esitetyt lakimuutokset sekä suojaavat että rajoittavat ihmisoikeuksia ja näiden muutosten suhteellisuutta ja vaikutuksia ihmisten oikeuksiin olisi tullut tarkemmin selvittää. Muutoksia on myös perusteltu lähinnä FATF:n suosituksilla ja YK:n päätöslauselma 2462:lla ja niiden asettamilla vaatimuksilla lain muuttamisesta. Hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan riittävästi harkittu, olisiko muutoksia voitu tehdä vähemmän ihmisoikeuksia rajoittaen. Kyseinen suhteellisuusperiaate on olennainen osa ihmisoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyden arviointia. Terrorismirikoksia tulee estää ja ihmishenkiä pyrkiä pelastamaan, mutta lainsäädännön tulee turvata myös muiden ihmisoikeuksien toteutuminen. Terrorismin estäminen ei saa alistaa kaikkia muita ihmisoikeuksia alleen, vaan siinäkin, kuten kaikessa oikeushyvien keskinäisessä punninnassa ja ihmisoikeuksien rajoittamisessa, tulee arvioida hyväksyttäviin päämääriin (tässä ihmishenkien pelastaminen) pääsemisessä käytettävien keinojen (terroristin rahoittamisen kriminalisointi) oikeasuhtaisuus ihmisoikeuden rajoittamiseen (sosiaaliset oikeudet, kuten välttämätön toimeentulo ja ihmisarvoinen elintaso).

Kunnioittavasti:



Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja



Kaisa Korhonen
Oikeudellinen asiantuntija