

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN  
LAUSUNTO 38/2012 vp**

**Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi, rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 ja 36 §:n muuttamisesta**

*Hallintovaliokunnalle*

**JOHDANTO**

*Vireilletulo*

Eduskunta on 19 päivänä kesäkuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle laeiksi varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi, rikoslain 46 luvun 1 §:n muuttamisesta ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 35 ja 36 §:n muuttamisesta (HE 61/2012 vp) valmiutelevasti käsiteltäväksi hallintovaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto hallintovaliokunnalle.

*Asiantuntijat*

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- oikeuspäällikkö Päivi Kaukoranta ja lainsäädäntösihteeri Aleksi Pursiainen, ulkoasiainministeriö
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- professori Pekka Lämsineva.

**HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi. Ehdotetulla lailla luotaisiin menetelmä, jolla terroritekoihin osallistuvien tai niiden toteuttamista edistävien henkilöiden, yhteisöjen ja ryhmien varat voitaisiin Suomessa jäädyttää Yhdistyneiden kansakuntien turvallisuusneuvoston vuonna 2001 hyväksymän päätöslauselman edellyttämällä tavalla.

Ehdotetun lain nojalla jäädytettäisiin sellaisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden varat, joita

on syytä epäillä, joille vaaditaan rangaistusta tai jotka on tuomittu rikoslain mukaisesta terrorismirikoksesta. Lisäksi jäädytettäisiin Euroopan unionin neuvoston yhteisen kannan liitteessä lueteltujen unionin alueella toimivien terroristien varat, joita ei ole jäädytetty Euroopan unionin neuvoston asetuksella. Laki mahdollistaisi myös varojen jäädyttämisen toisen valtion tekemän jäädyttämisspyynnön perusteella. Lisäksi laki mahdollistaisi edellä tarkoitettujen tahojen omistuksessa tai määräysvallassa olevien

oikeushenkilöiden varojen jäädyttämisen. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettuun lakiin lisättäisiin säännökset rahanpesun selvittelykeskukselle varojen jäädyttämisestä aiheutuvista uusista tehtävistä.

Ehdotetun lain nojalla kiellettäisiin jäädytettujen varojen käyttäminen sekä varojen luovuttaminen sellaisille tahoille, joiden varat on päätetty jäädyttää. Kieltojen tarkoituksena on estää varojen päätyminen terrorististen tekojen toteuttamiseen tai niiden rahoittamiseen. Laissa säädettyjen kieltojen rikkomisesta rangaistaisiin rikoslain mukaisena säännöstelyrikoksena.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esityksen säätämisperusteluissa varojen jäädyttämistä hallinnollisella päätöksellä koskevaa sääntelyä arvioidaan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan kannalta. Sääntelyn sisältämiä oikeussojakeinoja arvioidaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan ja perustuslain 21 §:n valossa. Hallitus katsoo, että ehdotettu laki täyttää perusoikeuksien rajoittamiselle asetettavat vaatimukset. Asian luonteen vuoksi hallitus pitää kuitenkin suotavana hankkia esityksestä perustuslakivaliokunnan lausunto.

## VALIOKUNNAN KANNANOTOT

### *Perustelut*

#### *Ehdotus*

Ehdotetun varojen jäädyttämisestä terrorismin torjumiseksi annettavan lain tarkoituksena on luoda hallinnollinen menetelmä, jolla terroritekoihin osallistuvien tai niiden toteuttamista edistävien luonnollisten henkilöiden varat voidaan Suomessa jäädyttää YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 1373 (2001) edellyttämällä tavalla. Lakiehdotuksen 3 §:ssä on säännökset jäädytettävistä varoista. Näitä ovat ensinnäkin varat, jotka kuuluvat EU:n neuvoston yhteisen kannan liitteessä luetelluille unionin alueella toimiville terroristeille ja joita ei ole jäädytetty EU:n neuvoston asetuksella. Lisäksi jäädytetään sellaisten luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden varat, joita on syytä epäillä, joille vaaditaan rangaistusta tai jotka on tuomittu rikoslain mukaisesta terrorismirikoksesta. Lakiehdotus mahdollistaa varojen jäädyttämisen eräin edellytyksin myös toisen valtion viranomaisen tekemän pyynnön perusteella. Jäädytettäviksi tulevat myös edellä mainittujen tahojen omistuksessa tai määräysvallassa olevien oikeushenkilöiden varat.

Varojen jäädyttämisestä päättää lakiehdotuksen 4 §:n mukaan keskusrikospoliisi. Jäädyttäminen koskee lakiehdotuksen 5 §:n perusteella

päätöksen kohteen kaikkia varoja lukuun ottamatta eräitä pykälässä lueteltuja päivittäiseen elämään ja toimintaan käytettäviä varoja. Lakiehdotuksen 6 ja 7 §:ssä kielletään jäädytettujen varojen käyttäminen sekä varojen luovuttaminen sellaiselle henkilölle, jonka varat on jäädytetty. Lisäksi lakiehdotuksessa on säännöksiä muun muassa jäädyttämisen edellytysten uudelleenarvioinnista, jäädyttämispäätöksen kumoamisesta sekä muutoksenhausta.

#### *Omaisuuden suoja*

Ehdotettu varojen jäädyttäminen merkitsee varsin merkittävää puuttumista varojen omistajan omaisuuden suojaan. Sääntelyllä voi olla vaikutusta myös ennen lain voimaantuloa syntyneisiin sopimussuhteisiin. Kysymys ei kuitenkaan ole perustuslain 15 §:n 2 momentissa tarkoitusta omaisuuden pakkolunastamisesta tai siihen vaikutuksiltaan rinnastuvasta omaisuuden pois ottamisesta, koska varojen jäädyttämisellä ei puututa omistussuhteisiin. Sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentin ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Jäädyttämisen vaikutukset saattavat tosin lähestyä omaisuuden pois ottamista, jos toimenpiteen kesto muodostuu hyvin pitkäksi.

Poikkeuksellisen tuntuvasti omistajan oikeus asemaan puuttuvalle sääntelylle on oltava erityi-

sen painavat perusteet. Jäädättämisen tavoitteena on estää varojen päätyminen terrorististen tekojen toteuttamiseen tai niiden rahoittamiseen. Tätä voidaan valiokunnan mielestä pitää riittävän painavana yhteiskunnallisena perusteena ehdotetulle sääntelylle (ks. PeVL 23/2005 vp, s. 2/I). Sääntelyn hyväksyttävyyttä tukee myös sen yhteys Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin.

Suhteellisuusvaatimuksen kannalta on oleellista, että jäädättäminen ei lakiehdotuksen 5 §:n nojalla koske niitä varoja, jotka tarvitaan päätöksen kohteena olevan henkilön tai tämän huollettavien tarpeellisten elinkustannusten kattamiseen. Tältä osin sääntely on asianmukaista myös muun muassa perustuslain 19 §:ssä ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattujen sosiaalisten oikeuksien ja lasten oikeuksien näkökulmasta. Merkitystä on myös lakiehdotuksen 11 ja 12 §:ään sisältyvillä säännöksillä jäädättämisen edellytysten uudelleenarvioimisesta kuuden kuukauden välein sekä velvoitteesta kumota jäädättämispäätös, jos jäädättämiselle säädetyt edellytykset eivät enää täyty. Toisaalta valiokunta kiinnittää huomiota lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 2 kohtaan, jonka mukaan jäädättävä on myös sellaiset varat, jotka kuuluvat henkilölle, jota on syytä epäillä rikoslaissa tarkoitusta terrorismirikoksesta. "Syytä epäillä" -kynnyks on tämänkaltaisessa varsin perusoikeusherkässä sääntely-yhteydessä matala. Valtiosäännön kannalta huomattavasti perustellumpaa olisi korottaa näyttökynnystä esimerkiksi siten, että henkilön varat voidaan jäädättää vain, jos häntä voidaan todennäköisin syin epäillä mainitusta rikoksesta (ks. PeVL 36/2002 vp, s. 2—3). Hallintovaliokunnan on syytä harkita kynnyksen nostamista tämän mukaisesti.

Jäädättämispäätöksen kohteena olevien oikeusturvan kannalta on syytä kiinnittää huomiota siihen, että päätöksen varojen jäädättämisestä tekee keskusrikospoliisi ja että muutoksenhakutie on osoitettu hallinto-oikeudelliseen menettelyyn. Tämä poikkeaa muun muassa voimassa olevan pakkokeinolain mukaisista hukkaamiskieltoa ja vakuustakavarikkoa sekä vuoden 2014 alussa voimaan tulevan uuden pakkokei-

nolain vakuustakavarikkoa koskevista päätöksistä, jotka tehdään yleisessä tuomioistuimessa. Valiokunnan mielestä olisi myös oikeusturvasyistä perustellumpaa, että jäädättämispäätöksetkin tehtäisiin tuomioistuimessa. Tätä puoltaisi etenkin se, että tuomioistuimella olisi keskusrikospoliisia paremmat edellytykset tutkia lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettua toisen valtion toimivaltaisen viranomaisen tekemän varojen jäädättämispyyntöä edellytyksiä.

Toisaalta hallituksen esityksessä omaksutun menettelyn voidaan valiokunnan mielestä katsoa täyttävän oikeusturvan vähimmäisvaatimukset. Tästä näkökulmasta oleellista on, että keskusrikospoliisin päätökseen sovelletaan hallintolain hallintopäätöstä koskevia säännöksiä ja että päätöksen kohde saa vaatia keskusrikospoliisilta oikaisua sekä hakea hallinto-oikeudelta muutosta oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen. Merkitystä on myös sillä, että keskusrikospoliisin tulee kuuden kuukauden välein tapahtuvan säännöllisen uudelleenarvioinnin lisäksi arvioida jäädättämistä uudelleen muun muassa sen vuoksi, että päätöksen kohde esittää seikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, ettei hän osallistu terroristiseen toimintaan. Valiokunta korostaa tässä yhteydessä lisäksi sitä, että keskusrikospoliisin on edellä mainituissa toisen valtion viranomaisen pyyntöön perustuvassa asiassa huolellisesti tutkittava, täyttyvätkö varojen jäädättämiselle lakiehdotuksessa sinänsä asianmukaisen korkealle asetetut vaatimukset. Jos edellytysten täytyminen ei ole täysin selvää, on keskusrikospoliisin joko pyydyttävä lisäselvitystä tietoihin tai kieltäytyttävä pyynnön toteuttamisesta.

#### *Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate*

Jäädättämispäätöksen katsotaan lakiehdotuksen 4 §:n 3 momentin mukaan tulleen kolmansien osapuolten tietoon viimeistään sinä päivänä, jona se julkaistaan Virallisessa lehdessä. Esityksen perustelujen mukaan (s. 26/II) kolmansien osapuolien tietoon tuleminen ajankohdan määrittäminen liittyy lakiehdotuksen 6 ja 7 §:n mukaisiin kieltoihin sekä niitä koskevaan 18 §:ssä vii-

tattavaan kriminalisointiin. Kieltojen rikkomisen on perustelujen mukaan rangaistavaa viimeistään siitä päivästä lähtien, kun päätös on julkaistu Virallisessa lehdessä. Toisaalta perusteluissa viitataan myös siihen, että kieltojen rikkomisen olisi rangaistavaa siitä hetkestä lukien, kun varoja hallussaan pitävä olisi keskusrikospoliisilta tai muutoin tosiasiallisesti saanut tiedon jäädyttämisestä.

Valiokunta huomauttaa, että erityisesti lakiehdotuksen 7 §:n mukainen kielto luovuttaa varoja henkilölle, jonka varat on jäädytetty voi periaatteessa koskea ketä tahansa. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen näkökulmasta olisi ongelmallista, jos rikosoikeudellinen vastuu perusteluissa mainituin tavoin käytännössä perustuisi Virallisessa lehdessä julkaistuun päätök-

seen vielä niin, että kiellon rikkomisen olisi rangaistavaa heti päätöksen julkaisemispäivästä alkaen. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että hallintovaliokunta mietinnössään torjuu ensin mainitun, hallituksen esityksen perusteluissa esitetyn tulkinnan. Säätelyä on tarvittaessa syytä tarkistaa siten, että siitä ilmenee, että kiellon kohteena olevan teko muuttuu rangaistavaksi vasta kun hän on saanut tosiasiallisesti tiedon jäädyttämisestä.

#### **Lausunto**

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.*

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd  
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd  
Tuija Brax /vihr  
Ilkka Kantola /sd  
Pia Kauma /kok  
Anna Kontula /vas  
Jukka Kopra /kok  
Markus Lohi /kesk (osittain)

Elisabeth Naucér /r  
Tom Packalén /ps  
Raimo Piirainen /sd  
Vesa-Matti Saarakkala /ps  
Tapani Tölli /kesk  
Anu Urpalainen /kok  
vjäs. Lea Mäkipää /ps (osittain).

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.