

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamiseksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamiseksi (HE 135/2020 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- professori Sakari Melander
- professori Kimmo Nuotio
- professori Tuomas Ojanen
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi 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.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 7 §:ssä turvatun oikeuden elämään sekä henkilökohtaisen vapauteen ja koskemattomuuteen, 8 §:ssä turvatun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja 10 §:n turvatun yksityiselämän suojan kannalta.

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2021 vp

Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Asiassa on hallituksen mukaan kuitenkin perusteltua hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan eräitä muutoksia ja täydennyksiä terrorismin rahoittamista koskeviin rangaistussäännöksiin. Esityksessä ehdotetaan tehtäviksi myös salaisia pakkokeinoja koskevaan pakkokeinolain 10 lukuun ja salaisia tiedonhankintakeinoja koskevaan poliisilain 5 lukuun terrorismirikosten rangaistussäännösten muutosten edellyttämät muutokset. Esityksen tavoitteena on, että Suomen lainsäädäntö saatetaan vastaamaan FATF:n terrorismin rahoittamisrikosta koskevaa suositusta ja sen täytäntöönpanoon liittyviä YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmia. Esityksen perustelujen (esim. s. 18—19) mukaan ehdotetut muutokset eivät kuitenkaan ole yksinomaan seurausta mainituista suosituksista.

(2) Perustuslakivaliokunta on arvioinut jo aiemmin terrorismiin liittyvien kriminalisointien suhdetta perustuslakiin. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota ennen muuta perustuslain 8 §:ssä tarkoitettuun rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen (PeVL 37/2016 vp, s. 2—3 ja siinä mainitut lausunnot). Lisäksi valiokunta on arvioinut terrorismirikoksiin liittyviä ehdotuksia perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa tietyn perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (ks. PeVL 37/2016 vp, s. 3—4 ja PeVL 9/2016 vp, s. 4—5 sekä yleisemmin rikoslain osalta PeVL 23/1997 vp, s. 1—2 ja PeVL 48/2017 vp, s. 7—10).

(3) Perustuslakivaliokunnan mukaan 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 hyvin painavat perusteet. Toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (ks. PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 26/2014 vp, s. 2, PeVL 37/2016 vp, s. 2). Valiokunta yhtyy siihen hallituksen esityksessä (s. 52) mainittuun käsitykseen, jonka mukaan terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten tekemiseen tähtäävä yksittäisen henkilön toiminta voi olla yhtä vaarallista ja vahingollista kuin ryhmässäkin tapahtuva toiminta.

Rikoslain muutosehdotukset

(4) Hallituksen esityksessä ehdotetaan uutena terrorismirikoksena rangaistavaksi terroristin rahoittaminen (RL 34 a luvun 5 a §). Säännöksen mukaan 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 rikoslain 5 luvun 3—6 §:ssä tarkoitettuna rikokseen osallisena, on tuomittava terroristin rahoittamisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2021 vp

(5) Säännösehdotusta on arvioitava ensisijaisesti perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen, erityisesti sen sisältämän rikosoikeudellisen sääntelyn täsmällisyysvaatimuksen kannalta. Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ydinsisällön mukaan rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava riittäväällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen käytännössä laillisuusperiaattele on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta eli sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella voidaan ennakoida, mikä on rangaistavaa (ks. PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 10/2016 vp ja PeVL 56/2014 vp, s. 2/II sekä niissä viitatu lausunnot). Perustuslakivaliokunnan mukaan 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). Valiokunta painottaa, että nyt ehdotettavan sääntelyn taustalla olevilla suosituksilla ei ole sellaista oikeudellista sitovuutta ja merkitystä, että säännöksiä voitaisiin niiden pohjalta tulkita vastoin perustuslain 8 §:n turvaamaa legaliteettiperiaatetta esimerkiksi soveltamisalaa laajentaen (HE s. 5).

(6) Rikosoikeudellisen sääntelyn yhteydessä on otettava huomioon myös suhteellisuusvaatimus perusoikeusrajoitusten yleisenä edellytyksenä. Vaikka perustuslakivaliokunta onkin kuvannut lainsäätäjän liikkumavaran kriminalisointien säätämisessä olevan varsin väljä (PeVL 23/1997 vp, s. 2/I), valiokunnan 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). Suhteellisuusvaatimus edellyttää myös sen arviointia, onko kriminalisointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi (PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Valiokunnan edellä selostetun kannan mukaan terrorismirikosten osalta toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (ks. PeVL 20/2018 vp, s. 2, PeVL 26/2014 vp, s. 2, PeVL 37/2016 vp, s. 2).

(7) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan vastaavankaltaista terroristiryhmän rahoittamisen kriminalisointia pitänyt rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta olennaisena, että teko on rangaistava vain tahallisenä. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että tahallisuusvaatimus oli lisäksi korotettu siten, että rangaistavuus edellytti tekijän olevan tietoinen siitä, että rahoituksen saaja oli luonteeltaan rikoslaissa määritelty terroristiryhmä (PeVL 26/2014 vp, s. 3). Myös nyt arvioitavassa säännöksessä rangaistavuudelta edellytetään tekijän tahallisuutta sekä tietoisuutta siitä, että kyseinen henkilö tekee lain kohdassa pykäläviittauksin täsmennettyjä terrorismirikoksia tai osallistuu niiden tekemiseen.

(8) Terroristin rahoittamista koskevan säännöksen soveltaminen ei edellyttäisi selvitystä siitä, että varat on annettu tai kerätty jonkin terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemistä varten tai että varoja on ylipäättään käytetty mihinkään tarkoitukseen. Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että kun varat on toimitettu rahoitettavalle henkilölle, rahoittaja ei voi enää tehokkaasti kontrolloida niiden käyttötarkoitusta. Terroristin rahoittamisesta tuomitseminen edellyttäisi sen toteen näyttämistä, että rahoittajan tarkoitus tai tietoisuus on kohdistunut tietyllä tavalla toimivan henkilön rahoittamiseen eli varojen antamiseen tai keräämiseen tällaisen henkilön käytettäväksi. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 44) mukaan säännös edellyttää, että on olemassa

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2021 vp

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.

(9) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu rikoslain 34 a luvun 5 a §:n mukainen rangaistava käyttäytyminen on valiokunnan aikaisempi terrorismirikoksia koskeva tulkintakäytäntö huomioiden (ks. erit. PeVL 26/2014 vp, s. 3—4) kuvattu säännöksessä perustuslain 8 §:ssä turvatun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä tavalla riittävän täsmällisesti sekä tekijän että rangaistavan teon ja sen kohteen osalta.

(10) Perustuslakivaliokunta on terroristiryhmän rahoittamisen kriminalisointia arvioidessaan kiinnittänyt huomiota rajanvetoon humanitaarisen avun toimittamiseen avun tarvitsijoille suhteessa rahoittamisen kriminalisointiin (PeVL 26/2014 vp, s. 3). Nyt arvioitavan esityksen perusteluissa korostetaan, ettei kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen ja terroristin rahoittamiseen voida olettaa liittyvän merkittäviä rajanvetokysymyksiä. Kysymys olisi ensinnäkin yksittäisen henkilön rahoittamisesta. Perustelujen (s. 46—47) mukaan terrorismirikosten edistämiseen liittyvä rahoittajan tarkoitus tai tietoisuus selkeästi erottaisi rahoitettavan toiminnan sellaisesta hyväksyttävästä toiminnasta, joka kuuluu kansainvälisen humanitaarisen avun piiriin. Valiokunta korostaa teon oikeudenvastaisuuden merkitystä mahdollisissa rajanvetokysymyksissä lakiperustaisiin suorituksiin (esim. elatusapu) sekä erityisesti perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan merkitystä. Tällainen tilanne voisi olla esimerkiksi terrorismirikoksesta epäillyn henkilön oikeudenkäyntiavustajan kulujen rahoittaminen (ks. myös HE s. 25).

(11) Ehdotetun terroristin rahoittamista koskevan säännöksen mukainen rangaistusasteikko olisi vankeutta vähintään 4 kuukautta ja enintään 6 vuotta. Samalla ehdotetaan vastaava rangaistusasteikon korotus tehtäväksi terroristiryhmän rahoittamista koskevaan rangaistussäännökseen (rikoslain 34 a luvun 5 b §), jonka osalta nykyinen asteikko on selvästi lievempi käsittäen myös pelkän sakkorangaistuksen (sakko tai vankeutta enintään 3 vuotta). Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin korostanut, että terroristisen toiminnan poikkeuksellisen vakava luonne on otettava huomioon myös arvioitaessa sitä vastaan käytettävien keinojen oikeasuhtaisuutta (ks. PeVL 26/2014 vp, s. 2, PeVL 37/2016 vp, s. 2). Terroristin tai terroristiryhmän rahoittamisella voi olla olennainen merkitys itse terrorismirikoksen tekemiseen. Siten toiminnan rahoittamiseen puuttumisella voidaan estää terrorismirikosten tekemistä. Kun otetaan huomioon, että terroristin rahoittamista (RL 34 a luvun 5 a §) ja terroristiryhmän rahoittamista (RL 34 a luvun 5 b §) koskevat rikoslain säännökset edellyttävät tahallisuutta ja tietoisuutta siitä, että rahoituksen kohteena on terroristi tai terroristiryhmä, voidaan ehdotettuja rangaistusasteikkoja pitää perustuslakivaliokunnan mielestä oikeasuhtaisina suhteessa rangaistaviksi säädettyjen tekojen moitittavuuteen.

Sääntelyn selkeys

(12) Hallituksen esityksessä (s. 21) viitataan siihen, että oikeusministeriön asettama työryhmä on 16.6.2020 julkaistussa mietinnössään "Terrorismirikosten sääntelyn ajanmukaisuus ja vastavuus vertailumaiden sääntelyn kanssa" (Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2020/8) nostanut esiin tarpeen suorittaa terrorismirikoksia koskevan sääntelyn kokonaistarkastelu. Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitava esitys on sinänsä huolellisesti laadittu ja edustaa hyvää lainvalmistelutapaa. Valiokunta on kuitenkin jo aiemmin tuonut esiin tarpeen pyr-

Valiokunnan lausunto PeVL 1/2021 vp

kiä yksinkertaistamaan terrorismirikoksia koskevaa sääntelykokonaisuutta (PeVL 37/2016 vp, s. 3). Rikoslain 34 a lukuun on sittemmin tehty edelleen muutoksia (ks. PeVL 20/2018 vp).

(13) Perustuslakivaliokunnan mielestä rikoslain 34 a luvun sääntely on huomattavan monimutkaista. Luvun säännökset sisältävät useita viittauksia rikoslain muuhun sääntelyyn sekä useita luvun sisäisiä viittauksia. Sääntely sisältää myös verraten monimutkaisen määritelmäsäännöksen. Lisäksi luvun säännösten taustalla on lukuisia kansainvälisiä ja eurooppalaisia oikeudellisia velvoitteita, jotka tulee ottaa huomioon sääntelyä käytännössä sovellettaessa. Valiokunta painottaa hallituksen esityksessäkin mainittua kokonaistarkastelun tarvetta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 4.2.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Antti Rinne sd
jäsen Bella Forsgrén vihr
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Markku Eestilä kok
varajäsen Merja Mäkisalo-Ropponen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen