

Asia: OM029/00/2019, VN/7313/2019

Lausuntopyyntö terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Syyttäjälaitoksen lausunto terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta

1 Muutosten tarve

Syyttäjälaitos yhtyy käsitykseen siitä, että terrorismin rahoittamista koskevia rangaistussäännöksiä on syytä muuttaa, koska ne eivät kaikilta osin vastaa niihin liittyviä kansainvälisiä suosituksia ja lainsäädäntövelvoitteita. Hallituksen esityksen luonnoksessa todetuin tavoin erityisesti Financial Action Task Force:n (FATF) ja YK:n turvallisuusneuvoston terrorismin vastaisen komitean sihteeristön (CTED) toimenpidesuosituksien ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma 2462 (2019) edellyttävät, että rangaistavaksi säädetään kaikenlainen yksittäisen terroristin rahoittaminen. Yksittäisen terroristin rahoittamisen tulee olla rangaistavaa riippumatta siitä, mihin tarkoitukseen terroristi käyttää vastaanottamansa varat. FATF:n ja CTED:n arvioiden mukaan nykyisten rangaistussäännösten nojalla tuomittavissa olevat rangaistukset eivät myöskään ole riittävän ankaria ja ennalta estäviä, kun ne suhteutetaan rahoittamisrikosten moitittavuuteen ja vahingollisuuteen.

2 Ehdotetut muutokset

2.1 Terroristin rahoittaminen

Hallituksen esityksen luonnoksessa esitetään, että rikoslain 34a lukuun lisätään uusi terroristin rahoittamista koskeva rangaistussäännös. Säännös sijaitisi 34a luvun 5a §:ssä.

Uuden rangaistussäännöksen 1 momentin mukaan rangaistaisiin sitä, joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan henkilöä, joka lausumiensa, esittämiensä uhkausten tai hänen toiminnastaan muutoin saatujen tietojen perusteella toimii tehdäkseen 1 tai 1a §:ssä tarkoitettuja rikoksia tai osallistuakseen niiden tekemiseen 5 luvun 3 - 6 §:ssä tarkoitettuna rikokseen osallisena.

2.1.1 Terroristin määritelmä

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan (s. 34) 1 momentin soveltaminen edellyttää ulkonaisesti havaittavia ja todennettavia seikkoja, jotka ovat varoja antavan tai keräävän tiedossa ja joiden perusteella rahoitettavan henkilön voidaan päätellä toimivan tiettyjen rikosten tekemistä varten tai osallistuvan osallisena niiden tekemiseen. Varoja antavan tai varoja keräävän henkilön ei edellytettäisi oikeudellisesti arvioivan rahoitettavan henkilön asemaa, vaan syyttäjän olisi rikosoikeudenkäynnissä näytettävä, että rahoitettava henkilö on tiettyjen rikosten tekemistä varten toimiva tai niiden tekemiseen osallistuva henkilö. Varoja antavan tai keräävän henkilön syyllistymisestä terroristin rahoittamiseen ei voitaisi päätellä mistään yksittäisestä seikasta tai tiedosta. Kysymys olisi kaikkien epäillyn rahoittamisrikoksen tutkinnassa ja myöhemmässä rikosprosessuaalisessa käsittelyssä ilmenneiden seikkojen kokonaisarvioinnista, joka kohdistuisi erityisesti rahoitettavasta henkilöstä oleviin tietoihin.

Keskeinen kysymys terroristin rahoittamista koskevan rangaistussäännöksen soveltamisen kannalta on, miten terroristi määritellään. Hallituksen esityksen luonnoksessa todetuin tavoin johtopäätös siitä, onko rahoitettava henkilö terroristi, tulee perustaa kokonaisarviointiin, jossa otetaan huomioon kaikki tällaisen johtopäätöksen puolesta ja sitä vastaan puhuvat seikat. Todistustaakka on oikeudenkäymiskaaren 17 luvun 3 §:n 1 momentin mukaisesti aina syyttäjällä.

Arvioinnin lähtökohtaan nähden on epäselvää, onko välttämätöntä, että tunnusmerkistöissä mainitaan esimerkkejä kokonaisarvioinnissa huomioon otettavista seikoista. Esimerkiksi Ruotsin vastaavassa rangaistussäännöksessä (Lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall 3 §) näin ei ole tehty. Tuon rangaistussäännöksen mukaan rangaistavaa on rahoittaa henkilöä, joka tekee terrorismirikoksia tai syyllistyy sellaisten rikosten yritykseen, valmisteluun (mukaan lukien salahankeeseen tapainen valmistelu eli ”stämpling”) taikka tällaisten rikosten osallisuuteen. Rangaistussäännöksen taustalla olevassa Ruotsin hallituksen esityksessä (Prop. 2015/16:78 s. 49) on katsottu, että säännös on riittävän tarkkarajainen täyttääkseen laillisuusperiaatteen vaatimukset.

Jos terroristin rahoittamista koskevassa tunnusmerkistössä mainitaan esimerkkejä kokonaisarviointissa huomioon otettavista seikoista, vaarana on, että mainitut seikat saavat liian suuren painoarvon käytännön soveltamistilanteissa. Erityisen epätoivottavaa on, että liian suuri painoarvo annetaan henkilön lausumille, koska lausumat ovat tyypillisesti hyvin kaukana täytetystä teosta tai osallisuudesta täytettyyn tekoon.

2.1.2 Varojen kerääminen

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaisen terroristin rahoittamista koskevan tunnusmerkistön mukaan, kuten myös terrorismin rahoittamista (hallituksen esityksen luonnoksen mukainen terrorismirikoksen rahoittaminen) ja terroristiryhmän rahoittamista koskevien tunnusmerkistöjen mukaan, rangaistavaa on varojen antaminen tai kerääminen.

Rikoslain 34a luvun 5a §:än sisältyvän terroristiryhmän rahoittamista koskevan rangaistussäännöksen esitöiden (HE 18/2014 vp s. 31 - 32) mukaan varojen antamisella ja keräämisellä tarkoitettaisiin samaa kuin terrorismin rahoittamista koskevassa luvun 5 §:ssä. Esitöiden mukaan varojen antamisessa on yleensä kysymys omien varojen käytöstä. Varojen antaminen voi tapahtua myös välillisesti siten, että henkilö antaa varat toiselle annettavaksi edelleen terroristiryhmälle, ja tämä antaa ne terroristiryhmälle. Varojen keräämisessä terroristiryhmälle on puolestaan kysymys toisten varojen saamisesta haltuun terroristiryhmän käytettäväksi saattamista varten. Keräämisessä varat tulevat yhtä useammalta taholta. Kerääjiä ei välttämättä tarvitse olla kuin yksi, mutta keräämistoiminnan tulee olla luonteeltaan jäsentynyttä.

Terrorismin ja terroristiryhmän rahoittamista koskeviin tunnusmerkistöihin sisältyvä varojen keräämistä koskeva tunnusmerkistötekijä edellyttää toisin sanoen, että varat tulevat useammalta taholta, ja että keräämistoiminta on luonteeltaan jäsentynyttä. Syyttäjälaitoksen käsityksen mukaan näin ei tulisi olla. Terroristiseen tarkoitukseen käytettävien varojen haltuun saamisen tulisi olla rangaistavaa myös siinä tapauksessa, että varat tulevat vain yhdeltä taholta esimerkiksi henkilökohtaisesti esitetyn luonteeltaan jäsentymättömän pyynnön perusteella.

Terroristin rahoittamista koskevaan tunnusmerkistöön sisältyvälle varojen keräämistä koskevalle tunnusmerkistötekijälle olisi annettava sama merkitys, kuin sille on annettava muissa terrorismin rahoittamista koskevissa tunnusmerkistöissä. Tämän vuoksi Syyttäjälaitos esittää harkittavaksi, tulisiko hallituksen esityksen luonnoksen mukaisessa terroristin rahoittamista koskevassa tunnusmerkistössä säätää rangaistavaksi varojen keräämisen asemesta varojen hankkiminen. Varojen hankkiminen kattaisi myös ne tilanteet, joissa varat tulevat vain yhdeltä taholta luonteeltaan jäsentymättömän pyynnön perusteella.

2.1.3 Syyttäjälaitoksen ehdotus

Edellä sanotun perusteella Syyttäjälaitos ehdottaa, että hallituksen esityksen luonnoksen mukaisesta terroristin rahoittamista koskevasta tunnusmerkistöstä poistetaan kohta ”lausumiensa, esittämiensä uhkausten tai hänen toiminnastaan muuten saatujen tietojen perusteella”. Lisäksi Syyttäjälaitos ehdottaa, että rangaistavaksi säädetään varojen keräämisen asemesta varojen hankkiminen. Tunnusmerkistö kuuluisi siten seuraavasti:

”Joka suoraan tai välillisesti antaa tai hankkii varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan henkilöä, joka toimii tehdäkseen [tai: tekee] terrorismirikoksia tai osallistuakseen niiden tekemiseen 5 luvun 3 – 6 §:ssä tarkoitettuna rikokseen osallisena, on tuomittava terroristin rahoittamisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.”

Jos laillisuusperiaatteen katsotaan sitä edellyttävän, rikoslain 34a luvun 6 §:än voitaisiin samalla lisätä uusi momentti, joka sisältäisi terroristin määritelmän. Määritelmän muotoilussa voitaisiin soveltuvin osin hyödyntää esimerkiksi FATF:n vastaavaa määritelmää (FATF Recommendations 2012 s. 125).

2.2 Muut muutokset

Syyttäjälaitoksella ei ole huomautettavaa muista hallituksen esityksen luonnoksessa esitetyistä muutoksista. Johdonmukaisuussyistä Syyttäjälaitos edottaa kuitenkin harkittavaksi, onko myös terrorismin rahoittamista (hallituksen esityksen mukainen terrorismirikoksen rahoittaminen) ja terroristiryhmän rahoittamista koskevissa tunnusmerkistöissä säädettävä rangaistavaksi varojen keräämisen asemesta varojen hankkiminen.

Syyttäjälaitos toteaa, että terroristimin ja terroristiryhmän rahoittamista koskevat rangaistussäännökset perustuvat Yhdistyneiden Kansakuntien terrorismin rahoituksen torjumista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 74/2002) 2 artiklan 1 kappaleeseen ja terrorismin torjumisesta annetun Euroopan unionin neuvoston puitepäätöksen 13.6.2002 (2002/475/YOS) 2 artiklan 2 kappaleen b kohtaan sisältyviin kriminalisointivelvoitteisiin. Mainitun yleissopimuksen 2 artiklan 1 kappaleen englanninkielisessä versiossa on nyt kysymyksessä olevilta osin käytetty käsitettä ”collects”. Käsite kattaa myös tilanteet, joissa varoja hankitaan vain yhdeltä taholta ja luonteeltaan jäsentymättömästi. Mainitun puitepäätöksen 2 artiklan 2 kappaleen b kohdassa puolestaan on käytetty vain käsitettä ”funding”, joka käsittää sekä varojen antamisen että niiden kaikenlaisen hankkimisen. Terroristimin ja terroristiryhmän rahoittamista koskevien rangaistussäännösten taustalla olevat kriminalisointivelvoitteet eivät siten estäne sitä, että myös näissä tunnusmerkistöissä säädetään rangaistavaksi varojen keräämisen asemesta varojen hankkiminen.

Jukka Rappe

Apulaisvaltakunnansyyttäjä

Tom Laitinen

Valtionsyyttäjä

Rappe Jukka
Syyttäjälaitos

Laitinen Tom
Syyttäjälaitos