

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

LAUSUNTO TERRORISMIN RAHOITTAMISTA KOSKEVIEN SÄÄNNÖSTEN MUUTTAMISTA KOSKEVASTA HALLITUKSEN ESITYKSEN LUONNOKSESTA

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksen luonnoksesta. Lausunto on pyydetty annettavaksi vastaamalla lausuntopyyntöön lausuntopalvelussa (<https://www.lausuntopalvelu.fi>).

Olen tutustunut kysymyksessä olevaan hallituksen esityksen luonnokseen. Se vaikuttaa huolellisesti laaditulta ja tarjonnee hyvän pohjan asian jatkovalmistelulle. Luonnokseen sisältyy kuitenkin muutamia yksityiskohtia, jotka eivät nähdäkseni ole ongelmattomia. Totean lausuntonani seuraavan.

EHDOTUSTEN KESKEINEN SISÄLTÖ

Terrorismin rahoittamista koskevia rikoslain 34 a luvun rangaistussäännöksiä ehdotetaan täydennettäväksi niin, että uutena rikoksena säädettäisiin rangaistavaksi terroristin rahoittaminen (uusi 5 a §).

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.

Terroristin rahoittamista koskevan luonnostellun ehdotuksen mukaan olisi rangaistavaa rahoittaa yksittäistä henkilöä, joka toimii tehdäkseen terroristisessa tarkoituksessa tehtyjä rikoksia tai osallistuu niiden tekemiseen rikokseen osallisena. Kysymys olisi siis 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 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. Terrorismirikoksen rahoittamisessa asteikko olisi edelleen neljästä kuukaudesta kahdeksaan vuoteen.

Luonnostellun hallituksen esityksen tavoitteiden (s. 19) mukaan kattavilla terrorismin ja terroristien rahoittamista koskevilla rangaistussäännöksillä estetään ihmisten henkeä, terveyttä ja turvallisuutta hyvin vakavasti vaarantavien rikosten tekemistä.

Voidaan todeta, että rahoittamisrikosten kohdalla edellä mainitun preventiivisen tavoitteen saavuttaminen kriminalisointien ja rangaistusasteikkojen avulla saattaakin olla todennäköisempää kuin varsinaisten terrorististen tekojen kohdalla. Rahoittaja epäilemättä punnitsee 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. Terroristiksi katsottava henkilö voisi ostaa saamallaan rahoilla vaikkapa ruokaa tai maksaa asuntonsa vuokran. Kriminalisoinnille olisi

luonnoksen mukaan tästä huolimatta välttämätön tarve (vrt. kriminalisointiperiaatteet), koska rahojen käyttäminen hyväksyttäviin tarkoituksiin voisi "puolestaan vapauttaa yksittäisen terroristin käyttämään muita varoja terrorismirikosten tekemiseen" (s. 15).

RIKOSLAKI 34 a LUKU 5 a § (TERRORISTIN RAHOITTAMINEN)

Luonnosteltu rikoslain 34 a luvun 5 a §:n säännös "terroristin rahoittamisesta" poikkeaisi rakenteeltaan kirjoitustavasta, jolla rikosten tunnusmerkistöt rikoslaisissa on yleensä laadittu. Rikosnimikkeessä käytetyn sanan "terroristi" sisältöä ei määriteltäisi terrorismirikoksia koskevan rikoslain 34 a luvun 6 §:ssä siten kuin esimerkiksi ilmaisujen "terroristinen tarkoitus" ja "terroristiryhmä" sisältö on mainitussa pykälässä määritelty.

Rikoslain 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 syytä harkita myös tässä tapauksessa. Kun uudistushanke perustuu paljolti FATF:n kannanottoihin, tuntuisi luonteeltaan tukeutua FATF:n käyttämiin määritelmiin.

Luonnosteltu tunnusmerkistö kuuluisi (tässä ongelmallisimmat osat suluissa) seuraavasti:

"5 a §. Terroristin rahoittaminen

Joka suoraan tai välillisesti antaa tai kerää varoja rahoittaakseen tai tietoisena siitä, että niillä rahoitetaan henkilöä, joka (lausumiensa, esittämiensä uhkausten tai hänen toiminnastaan muuten saatujen tietojen perusteella) toimii tehdäkseen 1 tai 1 a §:ssä tarkoitettuja rikoksia tai osallistuakseen niiden tekemiseen 5 luvun 3–6 §:ssä tarkoitettuna rikokseen osallisena, on tuomittava terroristin rahoittamisesta vankeuteen vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään kuudeksi vuodeksi.

Yritys on rangaistava.

Mitä edellä tässä pykälässä säädetään, ei sovelleta, jos teko on rangaistava 5 §:n mukaan tai teosta säädetään muualla laissa yhtä ankara tai ankarampi rangaistus."

Sen sijaan, että rikosnimikkeeseen sisältyvän ilmaisun "terroristi" sisältö määriteltäisiin rikoslain 34 a luvun 6 §:ssä luvun muiden keskeisten käsitteiden rinnalla, luonnoksessa on lähdetty siitä, että

eräänlainen terroristin määritelmä (...henkilö, joka lausumiensa, esittämiensä uhkausten tai hänen toiminnastaan muuten saatujen tietojen perusteella...) sisällytetään itse rangaistussäännökseen. Tämä ratkaisu saattaa aiheuttaa hankaluuksia kyseisen uuden rikoksen tunnusmerkistön hahmottamisessa, koska määritelmä ei ole varsinainen määritelmä vaan esimerkkiluettelo seikoista, joiden perusteella voidaan päätellä henkilön olevan rikosnimikkeen otsikossa tarkoitettu ”terroristi” ja siis ”toimivan tehdäkseen” terroristisessa tarkoituksessa vakavia rikoksia.

Oman ongelmansa luonnostellussa tunnusmerkistössä aiheuttaa ilmaisu ”toimii tehdäkseen”. Voidaanko puheiden ja lausumien perusteella katsoa, että joku jo ”toimii tehdäkseen” tietynlaisia rikoksia? Mitä toimimisella itse asiassa tarkoitetaan silloin, kun kysymyksessä on yksittäinen henkilö, joka ei vielä valmistelee tai suunnittele mitään konkreettista tekoa?

Ilmaisua ”toimii yhteistuumin tehdäkseen” käytetään rikoslain 34 a luvun 6 §:n määritelmäsäännöksessä kuvaamaan terroristiryhmää. Ryhmän toimintaa kuvaamaan tällainen ilmaisu sopii hyvin, koska lainkäyttäjän on sen perusteella helppo päätyä siihen, että toimiminen tarkoittaa esimerkiksi ryhmän sisäistä yhteydenpitoa ja keskinäistä viestittelyä. Kun kysymyksessä on yksittäinen henkilö, toimimisen sisältö jää sitä vastoin jokseenkin tyhjäksi. Toimiminen voisi yksittäisen terroristin kohdalla olla lähinnä terrorismirikoksen suunnittelua tai valmistelua, mutta toisaalta silloin kysymys olisikin jo toisen rangaistussäännöksen perusteella rangaistavasta terrorismirikoksen rahoittamisesta.

Rikoksen tunnusmerkistö määrittää sen, mitä syyttäjän on syytettävä ajaessaan näytettävä toteen. Rikoksen tunnusmerkit ovat prosessissa ns. oikeustositseikkoja, joihin syyttäjän prosessuaaliset taakat kuten väittämis-, vetoamis- ja todistustaakka kohdistuvat. Todistositseikat tai aputositseikat, joista oikeustositseikkojen olemassaolo usein päätellään, ovat vaaditun seuraamuksen kannalta ainoastaan välillisesti relevantteja tosiseikkoja.

Ne osat terroristin rahoittamisen tunnusmerkistöä, jotka olen edellä laittanut sulkuihin, eivät näyttäisi prosessuaalisesti arvioiden viittaavan oikeustositseikkoihin (rikoksen tunnusmerkkeihin) vaan kysymys olisi pikemminkin todistositseikoista tai aputositseikoista, joiden perusteella voitaisiin päätellä oikeustositseikan (toimiminen tehdäkseen) olemassaolo eli siis rikoksen tunnusmerkin täytyminen.

Rahoittajaa ei rangaistaisi rahoitettavan henkilön lausumista uhkauksista vaan siitä, että hän antaa rahaa lausumien ja uhkauksien perusteella terroristina pidettävälle henkilölle. Rahoitettavan henkilön lausumilla olisi rahoittajan menettelyä arvioitaessa vain se merkitys, että ne voisivat osoittaa rahoituksen vastaanottajan olevan säännöksessä tarkoitettu terroristi. Lausumat eivät olisi rikoksen tunnusmerkkejä sen enempää rahoittajan kuin rahoitettavan henkilönkään kannalta. Ilman lausumiakin henkilöä voitaisiin pitää terroristina.

Luonnostellussa säännöksessä varsinaisen tekijän (rahoittajan) toiminnan tarkoituksen tai tietoisuuden ohella rikoksen tunnusmerkkejä olisivat siis 1) rahojen antaminen tai kerääminen 2) henkilölle, joka toimii tehdäkseen tiettyjä rikoksia tai osallistuakseen niiden tekemiseen. Muut seikat (lausumat, uhkaukset, saadut tiedot) eivät olisi rikoksen tunnusmerkkejä vaan lähinnä näytön arviointiin liittyvää ohjausta lainkäyttäjälle. Yleensä tällaista ohjausta ei sisällytetä rangaistussäännöksiin.

Vapaan todisteiden harkinnan periaatteen mukaisesti tuomioistuimelle tulisi jättää vapaa kädet harkita, katsooko se esitetyn todistelun perusteella yhtäältä rahojen keräämisen tai antamisen ja toisaalta rahoitettavan henkilön ”toiminnan” ja sen tarkoituksen selvitettyksi. Mainitusta periaatteesta poiketen luonnosteltuun tunnusmerkistöön kuitenkin yhdistettäisiin edellä todetuina tavoin varsin avoin luettelo (lausumat, uhkaukset ja muut toiminnasta saadut tiedot) seikoista, joiden perusteella rahoitettavan henkilön toiminta ja toiminnan tarkoitus tulisi päätellä. Valittua ratkaisua on perusteltu myös laillisuus-periaatteen vaatimuksilla, mikä tuntuu oudolta siihen nähden, ettei kysymys ole rangaistavan menettelyn rajojen määrittelystä vaan tunnusmerkistön yhteyteen otetusta ohjauksesta syyttäjille ja tuomioistuimille siitä, millaisen näytön perusteella henkilön voidaan katsoa olevan säännöksessä tarkoitettu terroristi.

Luonnostellussa sääntelyssä on nähtävissä piirteitä epäluottamuksesta tuomioistuinten kykyyn arvioida näyttöä vapaan todistusharkinnan periaatteen mukaisesti. Mielestäni asian jatkovalmistelussa olisikin syytä pohtia, voitaisiinko edellä suluissa olevassa osa tunnusmerkistöstä jättää kokonaan pois. Suluissa olevaa tekstiä ei nähdäkseni voida perustella ainakaan laillisuusperiaatteella.

Tuomioistuimen tulisi vapaalla todistusharkinnalla saada arvioida todisteiden ja muiden seikkojen näyttöarvo ilman, että lainsäätäjä etukäteen tarpeettomasti rajaa tai ohjaa tätä prosessia. Sinänsä on selvää, että rahoitettavan henkilön toiminnan tarkoitus - mitä toiminnalla sitten tarkoitetaan - voitaneen usein päätellä hänen lausumistaan tai esittämistään uhkauksista. Toisaalta lausumat ja uhkaukset voivat olla myös tyhjiä puheita. Arviointi tulisikin sen vuoksi jättää tuomioistuimille ilman lainsäätäjän tarpeetonta ja poikkeuksellista ohjausta.

Myös tahallisuusvaatimukseen liittyvän peittämisperiaatteen kannalta luonnosteltu tunnusmerkistö saattaa aiheuttaa hämmennystä. Tarkoitus ei tässä tapauksessa liene, että tekijän tahallisuuden tulisi kattaa rahoitettavan henkilön lausumat tai uhkaukset, vaikka yleensä tahallisuuden tulee kattaa kaikki ne seikat, jotka sisältyvät rangaistavaa menettelyä kuvaavaan rikossäännökseen. Näytön arviointiin liittyvien elementtien ”sotkeminen” rikoksen tunnusmerkistöön ei siis olisi omiaan helpottamaan tahallisuusvaatimuksenkaan hahmottamista.

Olemassa olevien kriminalisointien katvealue, jota uudella kriminalisoinnilla oltaisiin täyttämässä, vaikuttaa niin marginaaliselta, ettei kriminalisoinnille tosiasiaa näyttäisi olevan muuta tarvetta kuin lähinnä FATF:lta ja CTED:lta tuleva ulkoinen paine.

Luonnostellulla uudella kriminalisoinnilla voisi olla 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 siitä huolimatta, että terroristiksi osoittautunut henkilö oli rahoittajien tietien puhunut aikeistaan yleisellä tasolla ennakolta. Terroriteon jälkeisessä prosessissa syyttäjän olisi helppo osoittaa, että rahoitusta saanut henkilö todellakin oli terroristi. Rahoittajat saataisiin siis helpommin tuomituiksi, vaikka he kiistäisivät tienneensä suunnitellusta konkreettisesta teosta mitään. Ennen terroritekoa syyttäjän näyttötaakka olisi muuten vastaavassa tapauksessa huomattavasti raskaampi.

Kun yksin toimivat terroristit näyttävät olevan usein eristäytyneitä, radikalisoituneita nuorehkoja miehiä, he saattavat käytännössä saada taloudellista tukea lähinnä perheeltään ja suvultaan. Näin ollen potentiaalisen terroristin vanhemmat ja sukulaiset lienevät tyypillisiä uuden säännöksen soveltamisalaan kuuluvia epäiltyjä rikosentekijöitä. Kotona asuvan nuoren taloudellisen tukemisen kriminalisointi, vaikka nuori osoittaisi radikalisoitumisen merkkejä, saattaa käytännössä olla esimerkiksi vanhempien kannalta kohtuutonta.

LOPUKSI

Terroriteossa, jota ei ole kyetty estämään, voidaan usein jälkikäteen tarkasteltuna erottaa valmisteluvaiheita, jotka ovat johtaneet varsinaiseen tekoon ja mahdollistaneet sen. Tällaisia vaiheita ovat esimerkiksi rahoittaminen, varustaminen, kouluttautuminen, matkustaminen ja kuljettaminen.

Historian tunnetuin terroriteko on 9/11. Sen valmistelun vaiheet lentokoulutuksineen ja matkustamisineen ovat useimmille tuttuja. Teon jälkeen on eri yhteyksissä pohdittu, olisivatko viranomaiset voineet estää tapahtuneen, jos tiedossa olisi ollut esimerkiksi se, mihin tarkoitukseen 9/11 –tekijät olivat hankkimassa lentotaitoa. On pohdittu, olisiko tekijät voitu ottaa kiinni ja tuomita jo ennen tekoja, jos nykyiset kaiken kattavat kriminalisoinnit olisivat olleet voimassa.

FATF:n näkemysten taustalla vaikuttanee edelleen ”9/11 –ajattelu”, johon liittyy ymmärrettävä 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 valmisteluvaihetta pidemmälle. Tiedustelulakien voimaantulo lienee kuitenkin vähentänyt painetta salaisten pakkokeinojen käyttöalan laajentamiselle terrorismin tukitoimia koskevilla uskriminalisoinneilla.

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

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 epäilystä. Tietoisuus, tarkoitus ja tahallisuus päätellään käytännössä tunnusmerkistön täyttävistä objektiivisista tosiseikoista. Näin ei kuitenkaan voida tehdä nyt kysymyksessä olevien valmistelu- ja edistämistunnusmerkistöjen kohdalla. Niiden täyttymisen toteen näyttämiseen tarvitaan objektiivisen tunnusmerkistön ulkopuolisia seikkoja, joista tekijän ja rahoitettavan henkilön toiminnan tarkoitus ja tahallisuus voidaan päätellä. Tällöin ajaututaan käytännössä henkilöiden aikaisempia tekemisiä, puheita ja viestejä koskevaan luonnetodisteluun.

Radikaloituminen 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.

Tämä lausunto annetaan siirtämällä teksti soveltuvassa muodossa lausuntopalveluun (www.lausuntopalvelu.fi).

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Hirvonen Jarmo
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen
(esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen)