

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 hallituksen esityksen luonnoksesta 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 esityksen luonnoksessa (luonnos) ehdotetaan muutettavaksi terrorismirikoksia koskevaa rikoslain lukua siten, että yksittäisen terroristin rahoittaminen säädettäisiin rangaistavaksi. Lisäksi terroristiryhmän rahoittamista koskevaa rangaistussäännöstä ja terrorismin rahoittamista koskevaa rangaistussäännöstä selvennettäisiin, ja terroristiryhmän rahoittamista koskevan rangaistussäännöksen rangaistusasteikkoa nostettaisiin. Luonnoksessa 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 Suomea koskien kiinnittänyt huomiota siihen, että terrorismin rahoittamisrikoksen oikeudellinen viitekehys 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. Luonnoksessa 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 osallistuvien, 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 ym. saattamista terroristiorganisaation tai yksittäisen terroristin hyödyksi mitä tahansa varten, mukaan luettuna värväys, koulutus tai matkustaminen, mutta ei rajattuna niihin, vieläpä yhteyden tiettyyn terroritekoon puuttuessa.

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

Päätöslauselma on ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta kuitenkin erittäin ongelmallinen. Ihmisoikeuksien 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 (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>). 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 (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>). Tämä tulee pitää mielessä myös terrorismin rahoittamisrikoksia laadittaessa.

2. Ehdotus terroristin rahoittamista koskevasta kriminalisoinnista

Luonnoksessa 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 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.

a) Terroristin määritelmä

FATF:n käsitelmääritelmien 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. Luonnoksessa todetaan, että terroristin määrittelyssä tarkkarajaisuus on tärkeää, koska rangaistussäännös rakennetaan sen varaan, että jotain henkilöä pidetään ”terroristina”. Tällainen tekijärikostyyppi ei ole yleisesti Suomessa käytetty.

Amnesty toteaa, että lakia säädettäessä on varmistettava terroristin määritelmän tarkkarajaisuus, sillä perus- ja ihmisoikeuksia voidaan rajoittaa ainoastaan täsmällisen ja tarkkarajaisen lain perusteella. Myös Martin Scheinin on erityisraportoijan ominaisuudessa todennut, että terrorismin määritelmässä tulisi olla varovainen ja välttää liian laajoja määritelmiä (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>). Tämän voidaan katsoa koskevan myös terroristin määritelmää.

Terroristin rahoittamista koskevassa rikoksessa tekijän eli rahoittajan tulisi arvioida, onko rahoitettava henkilö terroristi vai ei. Tämä merkitsee käytännössä sitä, että terroristiksi määrittelemistä ei tee tuomioistuvin vaan yksittäinen ihminen, jonka tulee havainnoida

rahoitettavaan henkilöön liittyviä seikkoja ja niiden perusteella päätellä, onko rahoitettava henkilö terroristi. Oikeusministeriön luonnokseen ei ole kirjattu terroristiksi määrittelemisen edellytyksiä, vaan ennemminkin seikkoja, jotka tulee huomioida arvioidessa, onko henkilö terroristi vai ei.

Säännöksen perusteella olisi oltava 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. 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.

Luonnoksessa 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. Tästä syystä hallituksen esityksessä tulisikin täsmentää, minkälainen merkitys jo suoritetulla tuomiolla voi tai ei voi olla kokonaisarviossa siitä, katsotaanko henkilö terroristiksi vai ei, eli arvioidaanko henkilön mahdollisesti tulevaisuudessakin suorittavan terroristisia tekoja.

Luonnoksen mukaan rahoitettava henkilö voitaisiin katsoa terroristiksi ilman tuomioistuimen tuomiota terrorismirikoksesta, mikäli rahoittaja havaitsee muita seikkoja, joiden perusteella tämä päättelee rahoitettavan henkilön olevan terroristi. Luonnoksessa 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.

Luonnoksessa esitetty terroristin määritelmä 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 epätasällisyys 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 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 rankaista. Tuleekin harkita, onko järkevää säätää rikokseksi tekoa, jota on erittäin vaikea näyttää toteen.

b) Rahoitettavan henkilön ihmisoikeuksien toteutuminen

Kuten mainittu, luonnoksen mukaan terroristin rahoittamisessa ei olisi kysymys yksittäisen terrorismirikoksen rahoittamisesta, joka on erikseen rangaistavaksi säädetty teko. Sen sijaan kyse olisi muusta rahoittamisesta, joka kohdistuu yksittäiseen terroristiin. Tunnusmerkistön täytyminen 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.

Luonnoksessa mainitaan ainoastaan kerran lyhyesti mahdollisista rajoituksista rahoittamisen kriminalisoinnille. Luonnoksen mukaan momentin tunnusmerkistössä kuvattu teko on lähtökohtaisesti oikeudenvastainen, mikä ei sulje pois sitä, että joissakin esimerkiksi lakimääräisiin suorituksiin liittyvissä yksittäistapauksissa oikeudenvastaisuuden edellytys voi jäädä täyttymättä. Mahdollisia velvoittavista rahasuorituksista pidättäytymisiä ja pidättäytymisen edellytyksiä olisi arvioitava tätä momenttia vasten. Kyseinen maininta jättää hyvin paljon harkintavaltaa lain soveltajalle eikä tarpeeksi täsmällisesti rajaa tietynlaisia rahasuoritteita rangaistavuuden ulkopuolelle tai ota huomioon perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista tulevia velvoitteita inhimilliseen elintasoon ja siihen liittyviin rahasuorituksiin. Lisäksi olisi arvioitava voidaanko muunkinlaiset, kuin vain lakimääräiset suoritukset, jättää joissain tilanteissa rangaistavuuden ulkopuolelle.

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. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan arvioitu ehdotetun rangaistussäännöksen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia rahoitettavaan henkilöön.

Luonnoksessa ei ole myöskään arvioitu sitä, täyttyvätkö perustuslakivaliokunnan asettamat perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Perusoikeuksien rajoituksen tulee perustua täsmälliseen ja tarkkarajaiseen lakiin, olla suhteellisuusperiaatteen ja kansainvälisten velvoitteiden mukainen, rajoitusperusteen tulee olla hyväksyttävä eikä rajoitettavaa oikeutta voida tehdä tyhjäksi (Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994).

Myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset vaativat kaikille välttämätöntä toimeentuloa ja ihmisarvoista elintasoja. Köyhyys ei itsessään välttämättä tarkoita, että on tapahtunut ihmisoikeusloukkaus, mutta se vaikuttaa ihmisoikeuksina turvattujen oikeuksien käyttämiseen ja toteutumiseen. Ihmisoikeusloukkauksesta voidaan puhua, jos vastuu köyhyydestä ja sen vaikutuksista voidaan säilyttää valtiolle. Hallituksen esityksessä tulisi arvioida, onko terroristin rahoittamisen näin kattava kriminalisointi välttämätön ihmisoikeuksien rajoitus, ja vaikuttaako näin kattava kriminalisointi sinänsä hyväksyttävän tavoitteen eli ihmishenkien suojelemisen parempaan saavuttamiseen.

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.

Perustuslaista ja ihmisoikeussopimuksista johtuen myös rahoitettavalla henkilöllä on siis oikeus minimoituihin toimeentuloihin. Tämä toimeentulo voi tulla turvatuksi esimerkiksi palkkatyön tai sosiaaliturvan avulla. Lakiehdotus ei suoraan ota kantaa, kuuluvatko palkkatulot ja sosiaaliturvan rahoittamista koskevat kriminalisoinnit alle. Tällainen seikka on kuitenkin olennainen rahoitettavan henkilön ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

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 sosiaalivakuutusetuksia samoin kuin kohtuullista palkkaa tehdystä työstä. Vastaavanlainen oikeudenvastaisuuden edellytys on sinänsä mainittu luonnoksessa, mutta edellytyksen käytännön merkitystä ei ole luonnoksessa avattu. Jotta rahoitettavan henkilön minimoituihin toimeentuloihin turvataan, tulee palkkaan ja sosiaalietuuksiin liittyen säätää tarkkarajainen ja täsmällinen poikkeus terroristin rahoittamisen kriminalisoinnista. Tällaisen poikkeuksen kirjaaminen lakiin on välttämätöntä, sillä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien tulee perustuslain 80 §:n mukaisesti ilmetä laista. Selkeä sääntely kriminalisoinnista poikkeamiseen liittyen on tärkeää myös rahoittajan oikeusturvan kannalta – rahoittajalle tulee olla selvää, minkälaiset rahoituserät ovat hyväksyttäviä ja minkälaiset eivät sitä ole.

Luonnoksessa on muutamissa kohdin todettu, että poikkeustapauksissa voitaisiin henkilö jättää tuomitsematta. Vaikuttaa siltä, että tähän seikkaan vedotaan, jotta sääntely ei vaikuttaisi liian ankaralta. Koska kyse on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkittävästä kysymyksestä, tulisi tätä käsitellä hallituksen esityksessä tarkemmin. 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.

Voidaan myös 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? 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.

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

Terroristin rahoittamiselle ehdotetaan luonnoksessa 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 vuoteen 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.

Luonnoksessa todetaan rangaistusasteikon määrittelyyn liittyen, että terrorismirikosten tavallista laajempi rangaistusasteikko johtuu siitä, että teot eroavat toisistaan poikkeuksellisen paljon, erityisesti rahoittamiseen liittyvissä tilanteissa. Luonnoksen mukaan terrorismirikosten rangaistusasteikot muodostavat tietynlaisen kokonaisuuden, minkä vuoksi merkitystä on erityisesti vertailulla muiden terrorismirikosten rangaistusasteikkoihin. Ehdotettu rangaistusasteikko terroristiryhmän tai terroristin rahoitukselle olisi ankarampi kuin esimerkiksi seuraavissa 34 a luvun rikoksissa: laiton uhkaus, tahallinen vaaran aiheuttaminen, tahallinen räjähdერიკος, julkinen kehottaminen rikokseen, terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelu, kouluttautuminen terrorismirikoksen tekemistä varten ja matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten.

Luonnoksessa terroristin tai terroristiryhmän rahoittamisen rangaistusarvo arvioidaan siis korkeammaksi kuin esimerkiksi terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun tai tahallisen räjähdetarkoituksen rangaistusarvot. Tällainen arvio ei kuitenkaan vaikuta tarkoituksenmukaiselta ottaen huomioon, että sekä terroristiryhmän että erityisesti terroristin rahoittamisessa voi olla kyse tilanteista, joissa tarkoitus ei ole edesauttaa terroritekojen tekemistä. Lisäksi rahoitusteon aiheuttama uhka kriminalisoinnilla suojeltavia oikeushyviä, kuten ihmishenkien suojelemista, kohtaan on huomattavasti epäsuorempi kuin esimerkiksi tahallisen räjähdetarkoituksen aiheuttama ihmishenkiin kohdistuva uhka.

Rangaistusasteikkoa arvioidessa tulee myös huomioida, että terrorismirikosten muita rikoksia keskimäärin kovempi rangaistusasteikko johtuu osaltaan terrorismirikoksiin liitetystä subjektiivisesta tunnusmerkistöstä eli terroristisen tarkoituksen edellytyksestä. Terroristin ja terroristiryhmän rahoittamista koskevissa rikoksissa ei olisi kyse tällaisesta terroristisesta tarkoituksesta, vaan rikokseen syyllistyvän tarkoituksiperät voisivat erityisesti yksittäisen terroristin rahoitusta koskevissa tilanteissa olla sinänsä hyväksyttävät. Tällaisissa tilanteissa teon tuomittavuus on pienempi kuin muiden terroristisessa tarkoituksessa tehtyjen rikosten kohdalla. Tämän pitäisi heijastua myös terroristin tai terroristiryhmän rahoittamisen rangaistusasteikkoihin – alentaen asteikkoja siitä, mitä luonnoksessa esitetään.

4. Muut huomioitavat seikat

Luonnoksessa todetaan, että terrorismirikosten ja myös terrorismin rahoittamisen kohdalla etäisyys kaiken rikollisen toiminnan taustalla olevaan terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen tekemiseen voi olla hyvinkin kaukainen.

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 erittäin etäiseksi, on ongelmallinen. On tärkeää, että kansainvälisten velvoitteiden vahvistamisessa puitteissa pyritään terroristin rahoittamisen kriminalisointi säättämään siten, että rangaistavaksi säädetään ainoastaan itse terroritekoon tarpeeksi läheisessä yhteydessä oleva rahoittamistoiminta.

Edellä lausuttujen seikkojen lisäksi hallituksen esityksessä tulisi arvioida myös humanitaariseen avustustyöhön ehdotetun sääntelyn perusteella kohdistuvia rajoituksia. Sääntely ei saisi estää tai olennaisesti vaikeuttaa avustustyöntekijöiden tai avustusjärjestöjen työtä. Tämä ei ole myöskään terrorismin vastaisen työn tavoitteiden näkökulmasta tarkoituksenmukaista.

Lopuksi Amnesty toteaa, että luonnoksessa ei ole arvioitu riittäväällä tavalla esitettyjen muutosten ihmisoikeusvaikutuksia. Kyse on mitä suurimmassa määrin ihmisoikeuksien rajoituksista, kun henkilön rahoittaminen säädellään näinkin yleisellä tasolla rangaistavaksi. Tähän nähden, on

käsittämätöntä, että ihmisoikeusvaikutuksien arviointia ja esitettyjen muutosten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuutta, esimerkiksi taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutumista, ei ole arvioitu. Muutoksia on myös perusteltu lähinnä FATF:n suosituksilla ja YK:n päätöslauselma 2462:lla ja niiden asettamilla vaatimuksilla lain muuttamisesta. Luonnoksessa ei ole kuitenkaan harkittu, olisiko muutoksia voitu tehdä vähemmän ihmisoikeuksia rajoittaen. Kyseinen suhteellisuusperiaate on olennainen osa ihmisoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyden arviointia. Ylipäänsä tätä ihmisoikeuksien rajoittamisen hyväksyttävyyden harkintaa ei ole avattu luonnoksessa lainkaan. Amnesty katsoo, että kyseinen ihmisoikeusvaikutusten ja ihmisoikeuksien rajoitusten edellytysten arviointi tulee suorittaa ja lisätä luonnokseen ja luonnosta muuttaa siten, että se kaikilta osin noudattaa Suomen ihmisoikeusvelvoitteita. Tällaisenaan luonnosta ei tule hyväksyä laiksi.

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).

Kunnioitavasti:

Niina Laajapuro

ihmisoikeustyön johtaja

Kaisa Korhonen

oikeudellinen asiantuntija

Korhonen Kaisa

Amnesty International Suomen osasto - Niina Laajapuro, ihmisoikeustyön johtaja; Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija