



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

Sisäministeriön lausunto terrorismin rahoittamista koskevien säännösten muuttamista koskevasta hallituksen esityksen luonnoksesta

Asia

Oikeusministeriö on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksen luonnoksesta, jonka on tarkoitus täydentää terrorismin rahoittamista koskevia rangaistussäännöksiä. Sisäministeriö lausuu seuraavaa.

Yleistä rikoslain muuttamisesta

Esitysluonnoksessa mainittujen kansainvälisten terrorismintorjunnan instrumenttien, esimerkiksi YK:n peruskirjan (SopS 1/1956), YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2462 (2019) sekä kansainvälisen terrorismin rahoituksen vastaisen yleissopimuksen (SopS 74/2002) perusajatuksena on kokonaisvaltainen terrorismintorjunta. Esitysluonnoksessa ehdotetut muutokset tukevat edellä mainittua perusajatusta.

Terroristiryhmien toiminnan ohessa yksittäisten terroristien tekemät terroristiset teot ovat yleistyneet. Terroristiryhmään kuulumattomuus, mutta ryhmän julistaman terroristisen ideologian hyväksyminen, myötäileminen ja käyttäminen terrorististen tekojen perusteena tekevät yksittäisestä terroristista vakavasti otettavan uhkan yhteiskunnalle.

Terrorismin rahoittaminen on pohjimmiltaan yhteiskunnalle vaaralliseksi arvioidun toiminnan mahdollistamista. Terrorismin rahoittajalle on rikosoikeudellisen vastuun välttämiseksi edullista

pyrkii pysymään etäällä varsinaisesta terroristisesta toiminnasta ja siihen liittyvistä rikoslaissa nimenomaisesti rangaistavaksi säädetyistä terroristisessa tarkoituksessa tehtävistä rikoksista. FATF:n käyttämät käsitteet ”järjestää, ohjaa, myötävaikuttaa” tulevat sisäministeriön näkemyksen mukaan katetuiksi rikoslain (39/1889) osallisuutta koskevan 5 luvun säännöksissä tai rikoslain 34 a luvun 3 §:ssä.

Rikoslain 5 luvun 4 §:n tarkoittama välillinen tekeminen voi muodostua merkittäväksi tapauksissa, joissa terroristisen rikoksen tekemisen välikappaleena käytetään henkilöä, joka on propagandaa hyödyntäen tai muulla vastaavalla tavalla ehdollistettu toimimaan tavalla, joka täyttää terroristisen rikoksen tunnusmerkistön.

FATF:n ja CTED:n maatarkastusten löydökset ovat sisällöltään yhdenmukaisia, joten tämäkin puoltaa esitysluonnoksessa ehdotettuja muutoksia. Esitysluonnoksessa viitatulla tavalla aiemmissa lainsäädäntömuutosten perusteluissa (HE 18/2014 vp, s. 17), kansainvälisten toimielinten kannanotot rikoslain muuttamiseksi ovat olleet hyväksyttävä peruste. Löydösten sisällyttäminen lainsäädäntömuutosten perusteeksi tukee YK:n peruskirjan, turvallisuusneuvoston päätöslauselman sekä kansainvälisen terrorismin rahoituksen vastaisen yleissopimuksen tavoitetta terrorismintorjuntaa koskevan rikoslainsäädännön kattavuudesta.

Rikoslain 34 a luvun muuttamisesta

Ehdotettua rikoslain 34 a luvun 5 §:n otsikkoa ”terrorismirikoksen rahoittaminen” voi pitää kannatettavana, koska ”terrorismirikos” viittaa suoraan kansalliseen rikoslainsäädäntöön, jossa terrorismirikokset on lueteltu tyhjentävästi. Voimassa olevassa laissa käytetty otsikko ”terrorismin rahoittaminen” kuvaa sinänsä hyvin lainkohdan soveltamisalaa, mutta huomioiden se, ettei terrorismille ole vain yhtä kansainvälisesti hyväksyttyä määritelmää, otsikon muutos on siitäkin näkökulmasta perusteltu.

Lainsoveltajan näkökulma huomioiden rikoslain 34 a luvun 5 §:n 1-2 momentteihin ehdotetuilla tarkennuksilla tavoiteltu lainkohdan soveltamisen erottaminen terrorismirikosten yleisrahoittamisesta on kannatettava. Terrorismirikoksen rahoittamisen subjektiivisesta tunnusmerkistä sisäministeriö toteaa, että esitysluonnoksessa mainitun rahoittajan tarkoituksen tai tietoisuuden arvostelun kohdentaminen varojen antamisen tai keräämisen hetkeen on looginen. Rahoittajan subjektiivinen moitittavuus on kohdennettu riittävän tarkasti 5 §:ssä lueteltujen rikosten tekemisen mahdollistamiseen. Näin ollen rahoittajan tarkoitus on rikoslaissa vakiintunein tavoin näytettävä toteen ulkoisesti havaittavilla seikoilla.

Laillisuusperiaatteen kannalta ehdotettu rikoslain 34 a luvun 5 §:n muutos ja sillä tavoiteltu soveltamisalan selkeys hyödyttävät sekä lainsoveltajana toimivaa viranomaista että mahdollista vastaajaa. Ehdotetun muutoksen voi siten olettaa edistävän oikeusvarmuutta. Samoin esitysluonnoksessa rikoksen yksilöintivaatimuksesta mainittu on rikoslain 34 a luvun sisäistä yhden- ja johdonmukaisuutta tukeva ratkaisu.

Ehdotettu rikoslain 34 a luvun 5 a § terroristin rahoittamisesta on sisäministeriön näkemyksen mukaan kannatettava. Yksittäinen terroristi pystyy terroristiryhmän tavoin toteuttamaan useita terroristisia rikoksia. Tiettyjen terroristiryhmien toimintatapana on ollut kannustaa yksittäisiä terroristeja toimimaan ilman kuulumista terroristiryhmään, mutta kuitenkin sen ideologiaa

kannattaen. Ehdotetun säännöksen sanamuodossa todettu suora tai välillinen tekeminen on yhdenmukainen ehdotetun 5 b §:n kanssa. Suoran tai välillisen rahoituksen antaminen tai kerääminen on perusteltua säätää rangaistavaksi, jotta terroristin ja terrorismiryhmän rahoittamiseen voidaan puuttua tehokkaasti.

Kokoavasti todetaan, että rikoslainsäädännön tulisi pystyä seuraamaan terrorismin muuntumista huomioiden kuitenkin rangaistussäännösten tarkkarajaisuus ja rikoslain viimesijaisuus.

Rangaistusasteikoista

Rikoslain 34 a luvun 1 §:n rangaistukset ovat tasapainossa huomioitaessa lainkohdan sisältämien rikosnimikkeiden tunnusmerkistöt ja niiden mukaiseen toimintaan liitettävä moitittavuus. Ehdotettu terroristiryhmän ja terroristin rahoittamisen yhtäläinen rangaistusasteikko (4 kuukautta – 6 vuotta vankeutta) on rikoslain 34 a luvun 1 §:ään verrattuna kokonaisuutena perusteltu ja asettuu rikoslain 34 a luvun muihin rikoksiin nähden oikeasuhtaisesti ja huomioi luvun sisältämien erilaisten tekotapojen moitittavuuden.

Terroristin rahoittamisen tunnusmerkistön muotoilu ja perusteluteksti huomioivat riittävästi sen, että sinänsä vähäisenä pidettävällä rahamäärällä voidaan mahdollistaa vaikutuksiltaan huomattava terrorismirikos. Esitysluonnoksessa mainittujen rikoslain 6 luvun säännösten perusteella tapauskohtainen kokonaisharkinta jättää rikosoikeusjärjestelmälle sen tarvitseman liikkumavaran.

Sisäministeriö toteaa erikseen, että rikoslain 21 luvun 6 a §:n törkeän henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikoksen valmistelun rangaistus on enintään neljä vuotta vankeutta. Rikoslain 34 a luvun 2 §:n terroristisessa tarkoituksessa tehtävän rikoksen valmistelun rangaistus on sakko tai enintään kolme vuotta vankeutta. Huomioiden rikoslain 34 a luvun 2 §:ssä viitatuissa rikoslain 34 a luvun 1 §:n 1-2 momenteissa ja 1 a §:ssä kuvatut tekotavat- ja välineet sekä valmistelun kohteena olevan rikoksen aiheuttama vaara hengelle ja terveydelle olisi perusteltua harkita tulisiko terroristisen rikoksen valmistelun rangaistus yhdenmukaistaa törkeän henkeen ja terveyteen kohdistuvan rikoksen kanssa. Molempien rikoslain 34 a luvun lainkohtien suojeluobjekti on viime kädessä henki ja terveys, joilla on perusoikeuspunninnassa merkittävä painoarvo.

Salaisista tiedonhankinta- ja pakkokeinoista

Esitysluonnoksessa todetuilla tavoin terrorismirikosten selvittäminen esitutkinnaissa on vaikeaa. Suomen kansallisessa terrorismintorjunnan strategiassa painopiste on terrorismin ennalta estäminen. Jotta ennalta estämisen tavoitteeseen päästään, poliisin toimivaltuuksien on oltava riittävän kattavia ja ajantasaisia.

Poliisilain (872/2011) 5 luvun salaisia tiedonhankintakeinoja ja pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun salaisia pakkokeinoja koskevat toimivaltuudet on säädetty sisällöltään yhdenmukaisiksi, jotta siirtyminen rikoksen estämisestä ja paljastamisesta varsinaiseen esitutkintalain (805/2011) tarkoittamaan rikoksen selvittämiseen on mahdollisimman tehokasta. Poliisi- ja pakkokeinolain toimivaltuuksien soveltamiseksi valittu perusterikoksen olemassaolo ja yksittäisen perusterikoksen

enimmäisrangaistus sekä erityiset edellytykset toimivaltuuksien käytölle mahdollistavat osaltaan toimivaltuuksien tarkkarajaisen ja ennakoitavan käytön.

Esitysluonnoksessa mainitut uudet rikosnimikkeet sekä niiden enimmäisrangaistukset mahdollistaisivat laajasti poliisi- ja pakkokeinolain toimivaltuuksien käytön. Tätä voidaan pitää perusteltuna huomioiden ehdotettujen rikosnimikkeiden tarkoittamien tekojen haitallisuus ja moitittavuus.

Ehdotusluonnoksen suhde muuhun lainsäädäntöön

Laki lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa

Lentoliikenteen matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden torjunnassa annetun lain (657/2019, jäljempänä PNR-laki) 7 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoittamia matkustajarekisteritietoja saadaan käsitellä sellaisten henkilöiden tunnistamiseksi, joilla saattaa olla osallisuutta terrorismirikoksiin tai vakavaan rikollisuuteen. Lain 3 §:n 6 kohdan mukaan ”terrorismirikoksella” tarkoitetaan rikoslain 34 a luvun 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c, 5 ja 5 a–5 c §:ssä tarkoitettuja rikoksia. Kohdassa viitataan kaikkiin luvussa rangaistaviksi säädettyihin terrorismirikoksiin.

Lain säätämisen taustalla olevassa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä (EU) 2016/81 matkustajarekisteritietojen käytöstä terrorismirikosten ja vakavan rikollisuuden ennalta estämisestä, paljastamisesta ja tutkintaa sekä tällaisiin rikoksiin liittyviä syytetoimia varten (ns. PNR- direktiivi) viitataan terrorismirikosten osalta neuvoston puitepäätökseen 2002/475/YOS (1–4 artikla), joka on korvattu terrorismirikosdirektiivillä (EU) 2017/541.

Terrorismirikosdirektiivin 27 artiklan mukaan viittauksia puitepäätökseen pidetään viittauksina terrorismirikosdirektiiviin. Lain eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallintovaliokunta päivitti kohdan vastaamaan rikoslain 34 a lukuun terrorismirikosdirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä tehtyjä muutoksia siten, että kohdassa viitataan kaikkiin mainitun luvun terrorismirikoksia koskeviin pykäliin (HaVM 42/2018 vp, s. 8). Kohdassa omaksuttu lainsäädäntöratkaisu, jossa viitataan koko rikoslain 34 a luvun asemesta sen pykäliin tarkoittaa sitä, että uudet terrorismirikokset eivät tule automaattisesti kohdan soveltamisalan piiriin.

Arvioitaessa tarvetta muuttaa PNR-lain 3 §:n 6 kohtaa siten, että siinä viitattaisiin myös esitysluonnoksessa rangaistavaksi ehdotettavaan terroristin rahoittamista koskevaan pykälään, on otettava erityisesti huomioon, että terroristin rahoittaminen olisi rangaistusasteikkonsa (4 kuukautta - 6 vuotta vankeutta) perusteella huomattavasti vakavampi rikos, kuin useat kohdassa jo viitatus rikokset, joihin sisältyy myös vain minimissään sakkouhkaisia rikoksia. Esimerkkeinä sakkouhkaisista teoista ovat terrorismirikoksen tekemistä varten tapahtuvan matkustamisen edistäminen (sakkoa - 1 vuosi vankeutta) ja matkustaminen terrorismirikoksen tekemistä varten (sakkoa - 2 vuotta vankeutta).

Tilanne, jossa lentoliikenteen matkustajarekisteritietoja saataisiin käsitellä sellaisen henkilön tunnistamiseksi, jonka epäillään syyllistyneen terrorismirikokseen, josta rangaistusasteikko on sakkoa - 1 vuosi vankeutta, mutta tietoja ei saataisi käsitellä sellaisen henkilön tunnistamiseksi, jonka

epäillään syyllistyneen terrorismirikokseen, josta rangaistusasteikko on 4 kuukautta - 6 vuotta vankeutta, ei olisi perusteltu rikosoikeudellisen vastuun yhdenvertaisuuden tai rikoksen selvittämismahdollisuuden näkökulmasta.

PNR-lain 3 §:n 7 kohdan mukaan vakavalla rikollisuudella tarkoitetaan sellaisia matkustajarekisteridirektiivin liitteessä II tarkoitettuja rikosten muotoja, joista enimmäisrangaistukseksi on säädetty vähintään kolme vuotta vankeutta. Esitysluonnoksessa ehdotettavan terroristin rahoittamisrikoksen enimmäisrangaistukseksi esitetään kuusi vuotta vankeutta. Matkustajarekisteridirektiivin tavoite ja tarkoitus huomioiden tämä puoltaisi sitä, että myös terroristin rahoittamisrikoksesta epäiltyjen henkilöiden tietoja olisi voitava käsitellä sen tunnistamiseksi onko heillä osallisuutta kyseiseen rikokseen.

Lisäksi on veloitteena huomioitava YK:n turvallisuusneuvoston 21 päivänä joulukuuta 2017 antama terrorismin torjuntaan ja ns. vierastaistelijoihin liittyvä päätöslauselma 2396, jonka tavoitteena on terrorismiin liittyvän matkustamisen tunnistaminen vierastaistelijoiden liikkumiseen liittyen. Päätöslauselma velvoittaa muun ohella YK:n jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset keräämään matkustajarekisteritietoja, hyödyntämään tietoja rikostorjunnassa ja jakamaan tietoja sekä keskenään että jäsenvaltioiden välillä. Jotta tämä toiminta johtaisi päätöslauselman tavoitteisiin, on mahdollisimman tehokkaasti pyrittävä tunnistamaan terroristiseen toimintaan liittyvät erilaiset rikollisuuden muodot.

Terrorismin luonne kansainvälisenä ja rajat ylittävänä rikollisuuden muotona asettaa vaatimuksia viranomaistoiminnalle. Terroristien mahdollisimman varhainen tunnistaminen lentoliikenteen matkustajavirrasta antaa lisäaikaa viranomaisten toimenpiteille. Tämä puolestaan tukee Suomen kansallisessa terrorismintorjunnan strategiassa painopisteenä olevaa terrorismin ennalta ehkäisemistä.

Edellä perustellusti esitetään harkittavaksi, että PNR-lain 3 §:n 6 kohtaan sisällytettäisiin viittaus myös esitysluonnoksessa ehdotettavaan terroristin rahoittamista koskevaan pykälään. Kohdassa olisi lisäksi otettava huomioon esitysluonnoksen mukaisista lainmuutoksista aiheutuvat pykälien numeroiden muuttumiset. Edellä mainitut seikat huomioon ottaen esitetään PNR-lain 3 §:n muuttamista niin, että sen 6 kohdassa todettaisiin terrorismirikoksella tarkoitettavan rikoslain 34 a luvun 1, 1 a, 2–4, 4 a–4 c, 5 ja 5 a–5 d §:ssä tarkoitettuja rikoksia.

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (616/2019) on kaksi viittausta rikoslain 34 a lukuun.

Poliisin henkilötietolain 15 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:ssä säädettyjen tehtävien suorittamiseksi käsiteltäviä biometrisia tietoja saa käyttää muuhun kuin niiden alkuperäiseen käsittelytarkoitukseen, jos tietojen käyttäminen on välttämätöntä rikoslain 11–14 luvussa, 17 luvun 2–4, 7, 7 c tai 8 a §:ssä, 34 luvun 3 tai 5 §:ssä, 34 a luvussa taikka 46 luvun 1 tai 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi.

Hallintovaliokunta katsoi lain eduskuntakäsittelyssä näiden rikosten olevan perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla kiinteässä yhteydessä tietojen ulkomaalaislain 131 §:n mukaisiin alkuperäisiin käsittelytarkoituksiin kuuluvaan valtion turvallisuuden suojaamiseen (HaVM 39/2018 vp, s. 40).

Sisäministeriön arvion mukaan esitysluonnoksessa ehdotetut rikoslain 34 a luvun muutokset eivät aiheuta muutostarpeita poliisin henkilötietolain 15 §: ään, koska kaikilla 34 a luvussa tarkoitetuilla rikoksilla voidaan edelleen katsoa olevan kiinteä yhteys valtion turvallisuuden suojaamiseen.

Poliisin henkilötietolain 18 §:n 2 momentin mukaan poliisilla on lisäksi oikeus saada Euroopan unionin viisumitietojärjestelmästä (VIS) tietoja rikoslain 34 a luvussa säädettyjen terrorismirikosten ja rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä annetun lain (1286/2003) 3 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten ehkäisemiseksi ja selvittämiseksi.

Jäsenvaltioiden nimeämien viranomaisten ja Europolin pääsystä tekemään hakuja viisumitietojärjestelmästä terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi säädetään neuvoston päätöksessä 2008/633/YOS (VIS-päätös). VIS-päätöksessä terrorismirikoksilla tarkoitetaan tekoja, jotka kansallisessa lainsäädännössä määritellään rikoksiksi ja ovat terrorismin torjumisesta 13 päivänä kesäkuuta 2002 tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS 1–4 artiklassa mainittuja tai niitä vastaavia rikoksia.

Sisäministeriössä on meneillään lainsäädäntöhanke, jonka tavoitteena on saattaa sisäministeriön hallinnonalan henkilötietolainsäädäntö vastaamaan uusia Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevia asetuksia (SM019:00/2019). Hankkeen yhteydessä on tarkoitus arvioida myös poliisin henkilötietolain VIS-järjestelmää koskevien säännösten muutostarpeet.

Lopuksi

Sisäministeriö pitää rikoslain 34 a luvun kokonaisarviointia tarpeellisena ja kiinnittää huomiota CTED:n arviointiraporttiin marraskuulta 2019, jossa arvioitiin myös rikoslainsäädännön riittävyttä. Arviointiraportti suosituksineen on YK:n turvallisuusneuvoston hyväksymä.

YK toteaa Suomen ryhtyneen viime vuosina useisiin toimenpiteisiin rikoslainsäädännössä, mukaan lukien vierastaistelijailmiöön puuttuminen YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien mukaisesti. Oikeusministeriön lainsäädäntövastuulle kuuluvaa rikoslakia on viime vuosina uudistettu ja se täyttää EU:n terrorismidirektiivin ja YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselmien edellyttämät kriminalisoinnit. YK:n arvion mukaan jatkossa rikoslainsäädännön kattavuutta tulisi arvioida säännöllisesti.

Valtakunnansyyttäjän toimiston roolia kuitenkin kehoitettiin arvioimaan esitutkinnan käynnistämisessä silloin, kun rikos on tapahtunut ulkomailla. Poliisi ei voi käyttää esitutkinnan perusteella käytettäviä toimivaltuuksia rikoksen selvittämiseksi, jos esitutkintaa ei päästä aloittamaan. Tällöin kynnys terroristisessa tarkoituksessa tehdyn rikoksen esitutkinnan käynnistämiseksi saattaa käytännössä muodostua korkeaksi.

Priha Veera
Sisäministeriö - poliisiosasto