

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 10/2000 vp**

**Hallituksen esitys rikollisjärjestön toimintaan
osallistumisen säätämisestä rangaistavaksi**

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 8 päivänä helmikuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säätämisestä rangaistavaksi (HE 183/1999 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiaasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Jarmo Littunen, oikeusministeriö
- ylikomisario Risto Karhunen, sisäasiainministeriö

- valtiosyyttäjä Jukka Rappe, Valtakunnan-syyttäjänvirasto
- rikosylitarkastaja Jari Liukku, keskusrikospoliisi
- asianajaja Matti Nurmela, Suomen Asianajajaliitto
- oikeustieteen lisensiaatti Klaus Helminen
- professori Mikael Hidén
- professori Raimo Lahti
- oikeustieteen lisensiaatti Kirsi Piispanen
- professori Teuvo Pohjolainen
- professori Martin Scheinin
- professori Kaarlo Tuori
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että rikollisjärjestön toimintaan osallistuminen säädetään rikoslaissa rangaistavaksi. Osallistuminen on ehdotuksen mukaan rangaistavaa vain silloin, kun se on aktiivista ja toiminnan tavoitteena on tehdä sellaisia rikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, tai kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Osallistumisen rangaistavuuden edellytyksenä on, että toiminnan tavoitteena ollut pääteko tehdään.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ehdotettu kriminalisointi on poikkeuksellinen Suomen lainsäädännössä. Ehdotusta on arvioitava rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja yhdistymisvapauden kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin katsonut, että asiasta on syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Esityksessä rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä toteutettavaksi ehdotettu uusi kriminalisointi rikollisjärjestön toimintaan osallistumisesta on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen ennen muuta perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen ja myös 13 §:ssä turvatuun yhdistymisvapauden kannalta. Esitys perustuu pääosin Euroopan unionin neuvoston joulukuussa 1998 hyväksymään yhteiseen toimintaan. Siihen verrattuna lakiehdotuksen kattamien päärikosten joukkoon on lisäksi sisällytetty kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Lisäyksen aiheena on esityksessä viitattu YK:n rotusyrjintäsopimukseen. Tiedossa ei kuitenkaan ole, että rotusyrjinnän poistamista käsittelevä YK:n komitea olisi lausunut jotakin järjestön toimintaan osallistumisen rangaistavuudesta.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Rikoksesta ei saa tuomita ankarampaa rangaistusta kuin tekohetkellä on laissa säädetty. Tämä sääntely vastaa pitkälti Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan 1 kappaletta.

Perustuslaissa säädetystä rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta on johdettavissa rikossäännösten täsmällisyysvaatimus (vrt. PeVL 4/1997 vp, s. 2/II). Kunkin rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa soveltajan kannalta riittävällä täsmällisyydellä (HE 309/1993 vp, s. 50/I). Tämä merkitsee sitä, että säännöksen sanamuodon perusteella on kyettävä ennakoimaan, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa.

Tämän vaatimuksen kannalta on kiinnitettävä huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan rangaistusvastuu ulottuu avunantoa laajemmalle. Esillä on uuden tyyppinen kriminalisointitilanne, joka ei rajaudu yllytyksen tai avunannon sääntelemiseen tai pohjautu muutoin jo vakiintuneisiin rikosoikeudellisiin käsitteisiin. Kysy-

myksessä on eräänlainen organisaatorikos, johon ei ilman muuta voida soveltaa rikosoikeudellisen osallisuusopin aksessorisuusoppia eli osallisuusteon liitännäisyyttä rangaistavan pääteon tapahtumiseen. Pyrittäessä esityksen mukaisesti kriminalisoimaan osallistumista tavalla, joka menee rikosoikeudessa vakiintuneiden osallistumiskäsitysten ulkopuolelle, sääntelyn täsmällisyysvaatimus korostuu tavanomaista enemmän.

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n 1 momentti. Ehdotuksen mukaan kriminalisoinnin edellytyksenä osallistumisen osalta on, että se on aktiivista. Osallistumisen tulee kohdentua rikollisjärjestön toiminnan siihen osaan, jossa tavoitteena on tehdä lainkohdan tarkoittamia rikoksia. Pääteoiksi katsottavat rikokset on rajattu ehdotuksessa rangaistusasteikon perusteella vain erityisen törkeisiin rikoksiin. Tätä rajausta on täydennetty rikosnimikkeen perusteella ulottamalla kriminalisointi sellaiseen toimintaan osallistumiseen, jossa on tavoitteena tehdä kiihottaminen kansanryhmää vastaan -niminen rikos. Osallistumisen kriminalisoinnin edellytyksenä kaikilta osin on, että päätekona oleva rikos todella tehdään. Lisäksi rikollisjärjestön toimintaan osallistuminen on rangaistavaa pelkästään tahallisenä. Nämä kaikki rajaukset merkitsevät valiokunnan mielestä sitä, että kyseinen 1 momentti on ongelmaton perustuslain 8 §:stä johtuvan rikossäännöksen täsmällisyysvaatimuksen kannalta.

Ehdotettu tunnusmerkistö muodostuu yksityiskohtaisuudessaan kokonaisuutena varsin mutkikkaaksi ja vaikeasti tulkittavaksi. Tämä vaikeuttaa sen arvioimista, missä rangaistavan ja muunlaisen säännöksessä tarkoitettun rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen raja kulkee. Valiokunta pitää rangaistussääntelyn sisältöön kohdistettavan ennakoitavuusnäkökohdan takia tarpeellisena, että sääntelyn muotoiluja pystytään vielä kehittämään.

Rikoslain 17 luvun 1 a §:n 2 momentti. Täsmällisyysvaatimukseen nähden 1 momenttia merkit-

tävästi ongelmallisempi on 2 momenttiin sisältyvä rikollisjärjestön määritelmä. Esityksen perusteluissakin (s. 10/II) viitataan vaikeuksiin, joita liittyy määritelmään sisältyviin pysyvyys- ja järjestäytyneisyysvaatimuksiin. Perusteluissa myös todetaan, ettei "säännöksen soveltamisalan ydintä ole ennen käytännön soveltamista helppo hahmottaa" (s. 8/I).

Rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen mukaista valiokunnan käsityksen mukaan on, että rikossäännöksen tulee antaa selkeä kuva säännöksen soveltamisalan ytimeistä. Tämän määrittämistä ei saa liiaksi siirtää lain soveltajan vastuulle. Rikollisjärjestön käsitteen kannalta keskeinen määre koskee tällaisen yhteenliittymän järjestäytyneisyyttä. Oleellista on, että järjestäytymiseen viittaavat organisaatiota ja toimintatapoja koskevat piirteet ovat tavalla tai toisella havaittavissa. Valiokunnan mielestä järjestäytyneisyys-edellytystä on tarpeen täsmentää säännöksen sanamuodossa, jolloin mallia voidaan ottaa yhdistyslain 3 §:ssä omaksutusta kirjoitustavasta.

Yhdistymisvapaus

Hallituksen esityksessä (s. 11/I) on viitattu siihen perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuttuun käsitykseen, että yhdistymisvapauden piiriin kuuluu myös toiminta rekisteröimättömien yhdistysten muodossa (HE 309/1993 vp, s. 60/II). Valiokunta pitää kuitenkin selvänä, että ehdotuksessa kriminalisoidussa toiminnassa ei yleensä ole kysymys perustuslain 13 §:ssä turvatun yhdistymisvapauden käyttämisestä. Joiltakin osin yhdistymisvapausnäkökulmalla voi kuitenkin olla merkitystä arvioitaessa kriminalisoinnin sallittavuutta. Tällöin on olennaista, että säännöksen tarkoituksena on estää vakavaa rikollisuutta. Tätä on pidettävä hyväksyttävänä rajoitusperusteena, erityisesti kun kysymys on enintään yhdistymisvapauden eräänlaisista reuna-alueista. Suhteellisuusvaatimuksen näkökulmasta on tärkeää, että pääteot on joko rajattu korkean rangaistusmaksimin perusteella tai täsmennetty koskemaan kiihottamista kansanryhmää vastaan, jossa on kysymys yhteiskunnalli-

sesti painavasta rasismien torjumistarkoituksesta. Valiokunta ei pidä lakiehdotusta ongelmallisena yhdistymisvapauden kannalta.

Muita seikkoja

Ehdotuksen asiallinen perusteltavuus riippuu etenkin siitä, kuinka merkittävänä turvallisuusuhkana rikollisjärjestöjen toimintaa Suomessa pidetään ja kuinka tehokkaana tällaista kriminalisointia pidetään sekä kuinka täsmällisesti rikostunnusmerkistö kyetään kuvaamaan. Kokeemukset vastaavan kaltaisen lainsäädännön soveltamisesta Saksasta viittaavat siihen, että tällaisen rangaistussäännöksen rikkomisesta nostetaan mm. näyttövaikeuksien vuoksi syyte hyvin harvoin mutta rikosprosessuaalisten pakkokeinojen käyttö rikoksesta epäiltyyn on tavallisempaa.

Esityksessä ehdotettu kriminalisoinnin rangaistusasteikko on sinänsä verraten alhainen. Rangaistusasteikko täyttää kuitenkin pakkokeinolain 5 luvussa säädetyt kotietsinnän ja teknisen katselun edellytykset sekä teknisen katselun ja teknisen seurannan poliisilain 31 §:n mukaiset edellytykset. Pakkokeinolain 1 luvun 3 §:n 1 momentin 2 kohdan ja vastaavasti 8 §:n 1 momentin tapauksissa myös pidättämisen ja vangitsemisen edellytykset ovat käsillä. Perusoikeus- suojan kannalta on vaarana, että tällaisesta rikosoikeudessa vakiintuneen osallisuusopin yli menevästä kriminalisoinnista yhdessä muun lainsäädännön kanssa seuraa poliisin tiedonhankintavaltuuksien ja rikosprosessuaalisten pakkokeinojen kohdistaminen rutiinimaisesti itse päärिकosten kannalta etäistenkin sivullisten asemassa oleviin henkilöihin. Valiokunnan mielestä lakiehdotuksen jatkokäsittelyssä tulee varmistua keinoista, joilla tällaiset perusoikeussuojan mahdolliset heikennykset voidaan estää.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

PeVL 10/2000 vp — HE 183/1999 vp

Helsingissä 27 päivänä huhtikuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Ville Itälä /kok	Heli Paasio /sd
jäs.	Jouko Jääskeläinen /skl	Osmo Puhakka /kesk
	Jouni Lehtimäki /kok	Petri Salo /kok
	Johannes Leppänen /kesk	Arto Seppälä /sd
	Hannes Manninen /kesk	Ilkka Taipale /sd
	Pekka Nousiainen /kesk	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.