

Hallituksen esitys Eduskunnalle rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säätämisestä rangaistavaksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että rikollisjärjestön toimintaan osallistuminen säädettäisiin rikoslaissa rangaistavaksi. Rikollisjärjestön toimintaan osallistuminen olisi rangaistavaa vain silloin, kun osallistuminen on aktiivista ja toiminnan tavoitteena on sellaisten rikosten tekeminen, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, tai kiihottaminen kansanryhmää vastaan. Osallistumisen rangaistavuus edellyttäisi, että toiminnan tavoitteena ollut pääteko tehdään.

Ehdotetuilla säännöksillä pantaisiin Suomessa täytäntöön Euroopan unionin neuvoston joulukuussa 1998 hyväksymä yhteinen toiminta rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisoinnista. Esityksen taustalla on myös Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen joulukuussa 1965 hyväksymä kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva yleissopimus.

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

YLEISPERUSTELUT

1. Johdanto

Esityksen taustalla on kaksi kansainvälistä asiakirjaa. Esityksen sisältöön näistä on enemmän vaikuttanut Euroopan unionin neuvoston 21 päivänä joulukuuta 1998 hyväksymä yhteinen toiminta rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisoinnista (EYVL N:o L 351, 29.12.1998). Ehdotetut rikoslain 17 luvun 1 a § ja 24 §:n muutos on laadittu yhteisen toiminnan velvoittamana. Toinen tausta-asiakirja on Yhdistyneiden Kansakuntien yleiskokouksen 21 päivänä joulukuuta 1965 hyväksymä kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 37/1970; *YK:n rotusyrjintäsopimus*).

Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä YK:n komitea lausui 16 päivänä maaliskuuta 1999 huolensa muun muassa siitä, ettei Suomen rikoslaissa kielletä järjestöjä, jotka yllyttävät rotusyrjintään tai edistävät sitä. Komitean käsityksen mukaan tämä merkitsee sitä, ettei

Suomi ole täysin implementoinut yleissopimuksen 4 artiklaa. Järjestöjen toiminta voidaan kuitenkin kieltää yhdistyslainsäädännön perusteella. Ongelmallisempaa yleissopimuksen kannalta on se, ettei rotusyrjintää edistävän järjestön toimintaan osallistumista ole nimenomaisesti kriminalisoitu. Tämän ongelman ratkaisemiseksi rikoslain 17 lukuun ehdotetaan lisättäväksi uusi 1 a §, jossa olisi viittaus 11 luvun 8 §:ään, jossa säädetään kiihottamisesta kansanryhmää vastaan.

Hyväksyessään EU:n neuvostossa yhteisen toiminnan rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisoinnista unionin jäsenmaat sitoutuivat antamaan toimivaltaisen viranomaisten käsiteltäväksi ja hyväksyttäväksi yhteisen toiminnan täytäntöönpanoa koskevia aiheellisia ehdotuksia (yhteisen toiminnan 6 artikla). Suomessa sitoutuminen velvoitti hallituksen antamaan eduskunnalle asiasta esityksen, mikä velvoite täyttyy tämän esityksen antamisella. Esityksen sisällön suhteen yhteinen

toiminta on siinä mielessä poliittisesti velvoittava, että esityksen — tai jo voimassa olevan lainsäädännön — tulee sisältää yhteisen toiminnan artiklojen keskeiset ainesosat. Mihinkään tiettyihin lakitekniisiin ratkaisuihin yhteisen toiminnan hyväksymisellä ei velvoitauduttu.

Yhteinen toiminta asettaa vain vähimmäisvaatimukset ehdotetuille säännöksille. Ainakin siinä kuvattujen tekojen täytyy olla rangaistavia tai niistä tulee ehdottaa tehtäväksi sellaisia. Sen sijaan yhteinen toiminta ei itsessään estä ulottamasta ehdotettuja kriminalisointeja sitä laajemmalle.

Rikollisjärjestöjen toimintaan on syytä suhtautua kaikella vakavuudella. Vaikka niiden aiheuttamat ongelmat Suomessa ovatkin muuhun Eurooppaan verrattuna vähäisiä, rikollisjärjestöjen määrä on meilläkin ollut viime vuosina kasvussa. Erityisen vaarallista on huumausainekaupan yhteydessä toimiva järjestäytynyt rikollisuus. Ehdotettua vielä laajempi kriminalisointi ei kuitenkaan enää toisi merkittäviä käytännön hyötyjä rikosten ennalta ehkäisemisen eikä rikostutinnan kannalta. Sen sijaan oikeusturvan kannalta ehdotettua laajempi ja rajoiltaan epä-määräisempi kriminalisointi olisi ongelmallinen.

2. Nykytila

2.1. Lainsäädäntö

Rikoksen tekemisestä sopiminen tai avunantoa etäisempi osallistuminen rikollisjärjestön toimintaan eivät ole yleisten kriminalisointien piirissä Suomessa. Sen sijaan rikoksen tekeminen järjestäytyneen ryhmän jäsenenä voi vaikuttaa rangaistuksen mittaamiseen rangaistusta ankaroitavasti. Rikoslain (39/1989) 6 luvun 2 §:n 2 kohdan mukaan rikoksen tekeminen vakavia rikoksia varten järjestäytyneen ryhmän jäsenenä on rangaistuksen koventamisperuste. Tätä säännöstä voidaan soveltaa periaatteessa mihin tahansa rikokseen. Lisäksi rikoslain 50 luvun 2 §:n 3 kohdan mukaan rikoksentekijän toimiminen huumausainerikosten laajamittaiseen tekemiseen järjestäytyneen ryhmän jäsenenä tekee huumausainerikoksesta törkeän, jos huumausainerikos on myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Kummassakin tapauksessa kysymys on siis ainoastaan ran-

gaistuksen mittaamisesta, sillä teko olisi rangaistava ilman säännöksissä tarkoitettua järjestäytymistäkin.

Rikoslaisissa on myös kaksi väkijoukon toimintaan osallistumisen kriminalisoivaa säännöstä. Lain 17 luvun 3 §:n mukaan väkivaltaisesta mellakasta on tuomittava se, joka väkijoukon syyllistytessä virkamiehen väkivaltaiseen vastustamiseen, käyttäessä henkilöön kohdistuvaa väkivaltaa tai aiheuttaessa huomattavaa vahinkoa omaisuudelle osallistuu teoillaan väkijoukon toimintaan. Lain 21 luvun 12 §:n mukaan tappeluun osallistumisesta on tuomittava se, joka ruumiillista väkivaltaa tekemällä tai muulla teolla osallistuu tappeluun tai hyökkäykseen, johon useat ottavat osaa ja jossa joku surmataan tai jollekulle tahallaan aiheutetaan vaikea ruumiinvamma tai vakava sairaus, jos hänen oli syytä varoa tällaisen seurauksen aiheutuvan tapelusta tai hyökkäyksestä.

Suomessa ei ole soveltamisalaltaan yleistä salahanketyypistä rangaistussäännöstä, jossa rikoksesta sopiminen säädettäisiin rangaistavaksi. Yksittäisissä rikoslajeissa on kuitenkin valmistelua koskevia kriminalisointeja, jotka voivat täytyä jo sopimuksella tai yhteydenpidolla. Nämä kriminalisoinnit liittyvät yleensä sellaisiin yksittäisiin rikoksiin, joiden enimmäisrangaistus on elinkautinen tai kymmenen vuotta vankeutta.

Rikoslain 11 luvun 7 §:n mukaan joukkotuhonnan valmistelusta tuomitaan se, joka pykälässä määritellyssä tarkoituksessa sopii toisen kanssa joukkotuhonnan tekemisestä tai laatii joukkotuhontasuunnitelman.

Rikoslain 12 luvun 11 §:n mukaan maanpetoksellisesta yhteydenpidosta tuomitaan se, joka tehdäkseen pykälässä määritellyn rikoksen ryhtyy yhteydenpitoon vieraan valtion tai sen asiamiehen kanssa.

Rikoslain 13 luvun 3 §:n 1 momentin mukaan valtiopetoksen valmistelusta tuomitaan se, joka tehdäkseen valtiopetoksen ryhtyy yhteydenpitoon vieraan valtion tai sen asiamiehen kanssa, valmistaa, hankkii, kokoaa tai varastoi aseita, ampumatarvikkeita tai muita niihin rinnastettavia väkivallan käyttöön soveltuvia välineitä, antaa koulutusta aseiden tai muiden väkivallan käyttöön soveltuvien välineiden käyttämisessä tai värvää tai kokoaa väkeä tai varustaa sitä aseilla. Pykälän 2 momentin mukaan valtiopetoksen valmistelusta tuomitaan myös se, joka perustaa tai organisoii yhteenliittymän, jonka tarkoituksena on Suomen valtiosäännön tai val-

tiojärjestyksen väkivaltainen kumoaminen tai muuttaminen, osallistuu johtavassa asemassa tai muuten merkittävällä tavalla sellaisen yhteenliittymän toimintaan tai tietoisena yhteenliittymän tarkoituksiperästä antaa sille merkittävää taloudellista, järjestöllistä tai muuta vastaavaa tukea.

Rikoslain 45 luvun 21 §:n mukaan jos useat sotilaan sopivat keskenään pykälässä määriteltyjen vaarallisten sotilasrikosten tekemisestä, rikoksentehtäjä on tuomittava salanhankkeesta vaarallisen sotilasrikoksen tekemiseksi. Eduskunnan käsiteltävänä olevassa ehdotuksessa muun muassa rikoslain 45 luvun muuttamiseksi (HE 17/1999 vp) on vastaavansisältöinen säännös luvun 23 §:ssä.

2.2. Yhteinen toiminta rikollisjärjestön osallistumisen kriminalisoinnista ja sen edellyttämät muutokset lainsäädäntöön

Yhteisen toiminnan 1 artikla sisältää rikollisjärjestön määritelmän. Artiklan 1 kohdan mukaan rikollisjärjestöllä tarkoitetaan useamman kuin kahden henkilön muodostamaa tietyn ajan kestäväää järjestäytyntä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen sellaisia rikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Rikollisjärjestön tavoitteena voi olla rikosten tekeminen sinänsä, mutta rikollisjärjestöksi katsotaan myös järjestö, jossa rikosten tekeminen on keino saada aineellista hyötyä ja vaikuttaa aiheettomasti viranomaisten toimintaan. Rikollisjärjestö ehdoteetaan pääosin määriteltäväksi yhteisen toiminnan 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Artiklan 2 kohdassa on todettu, että Europol-yleissopimuksen 2 artiklassa sekä sen liitteessä mainitut rikokset ovat 1 kohdassa tarkoitettuja rikoksia, jos niistä on säädetty vähintään neljän vuoden pituinen vankeusrangaistus. Kohdalla ei ole itsenäistä merkitystä, koska Europol-yleissopimuksessa mainitut rikokset, joista on säädetty vähintään neljän vuoden pituinen vankeusrangaistus, ovat myös artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja rikoksia.

Yhteisen toiminnan 2 artiklan 1 kohdassa määritellään sellainen rikollisjärjestön toimintaan osallistuminen, jonka tulisi olla rangaistavaa jäsenvaltioissa. Säännös sisältää

kaksi vaihtoehtoista teonkuvausta (a ja b alakohta), joista toisen tai molempien tulisi olla jäsenvaltioissa säädetty rangaistavaksi.

Artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan mukaan rangaistavaa tulisi olla henkilön aktiivisen osallistumisen 1 artiklassa tarkoitettuihin toimiin eli järjestön yhteistuumaiseen toimintaan sellaisten rikosten tekemiseksi, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Osallistumisen järjestön toimiin olisi oltava rangaistavaa myös silloin, kun henkilö ei osallistu rikosten varsinaiseen tekemiseen. Osallistumisen tulisi olla rangaistavaa silloinkin, kun rikokset jäävät tosiasiasa tekemättä, jos tämä ei ole jäsenvaltion rikosoikeuden yleisten periaatteiden vastaista. Alakohdan toisen luetelmakohdan mukaan rangaistavaa tulisi olla myös aktiivisen osallistumisen järjestön muuhun toimintaan, jos henkilö on tietoinen siitä, että hänen osallistumisensa edistää 1 artiklassa tarkoitettua rikollisen toiminnan toteutumista. Kaikissa tapauksissa rangaistavuuden edellytyksenä on tahallisuus sekä se, että henkilö on tietoinen joko järjestön tarkoituksesta tai sen harjoittamasta yleisestä rikollisesta toiminnasta tai järjestön aikomuksesta tehdä rikoksia.

Toisen vaihtoehdon eli artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan rangaistavaa tulisi olla sopimuksen tekemisen toiminnasta, joka toteutuessaan johtaisi sellaisten rikosten tekemiseen, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Teon tulisi olla rangaistava myös silloin, kun henkilö ei osallistu rikoksen varsinaiseen suorittamiseen.

Suomen lainsäädäntöön ei sisälly 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen luetelmakohdan eikä b alakohdan mukaista rangaistussäännöstä. Sen vuoksi rikoslakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jossa rikollisjärjestön toimintaan osallistuminen säädetäisiin rangaistavaksi. 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettua kaltaiset salahankekriminalisoinnit ovat Suomen laissa varsin harvinaisia, ja ne liittyvät yleensä vain kaikkein vakavimpiin rikoksiin. Uusiin salahankekriminalisointeihin ei ole kriminaalipoliittista tarvetta. Tämän vuoksi esityksessä ehdoteetaan, että rangaistavaksi säädetäisiin vain a alakohdassa tarkoitettu menettely siten, että osallistuminen rikollisjärjestön toimintaan olisi rangaistavaa vain silloin, kun rikokset tosiasiasa tehdään. Osallisuudesta ran-

kaisemista siitä huolimatta, että päätekoa ei tehdä, voidaan nimittäin jaksossa 3 esitetyin perustein selvästi pitää 2 artiklassa tarkoitetulla tavalla Suomen rikosoikeuden yleisten periaatteiden vastaisena.

Sellainen toiminta, joka edistää rikollisen toiminnan toteutumista, on rikoslain 5 luvun 3 §:n mukaan avunantoa. Avunannosta tuomitaan se, joka on "neuvolla, toimella tai kehotuksella tekoa edistänyt". 1 kohdan a alakohdan toisessa osassa tarkoitettavat teot ovat siis jo nyt rangaistavia avunantona päätekoon, joten luettelmaakohta ei aiheuta tarvetta muuttaa lakia.

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on riippumatta siitä, valitsevatko ne 1 kohdan a vai b alakohdassa tarkoitetun menettelyn kriminalisoinnin, avustettava toisiaan mahdollisimman suuressa määrin yhteisen toiminnan 2 artiklan piiriin kuuluvien rikosten osalta sekä neuvostossa 27 syyskuuta 1996 tehdyn Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta tehdyn yleissopimuksen (EYVL N:o C 313, 23.10.1996) 3 artiklan 4 kohdan piiriin kuuluvien rikosten osalta.

Viittauksella luovutussopimukseen sekä ilmaisulla "mahdollisimman suuressa määrin" ei ole tarkoitettu laajentaa oikeusavun antamista siitä, mitä kansallisessa lainsäädännössä asiasta säädetään. Oikeusapua on siten annettava voimassa olevan kansallisen lainsäädännön asettamissa rajoissa mahdollisimman laajasti, eikä 2 artiklan 2 kohdasta seuraa muutostarvetta Suomen lainsäädäntöön.

Yhteisen toiminnan 3 artikla koskee oikeushenkilön rangaistusvastuuta. Jos jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan oikeushenkilö voidaan asettaa rikosoikeudelliseen vastuuseen, tämä mahdollisuus on oltava myös 2 artiklassa tarkoitettujen rikosten perusteella. Jos oikeushenkilöllä ei jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön mukaan ole rikosoikeudellista vastuuta, se on voitava asettaa muulla tavoin vastuuseen 2 artiklassa tarkoitetuista rikoksista. Jäsenvaltioiden on myös varmistettava, että oikeushenkilölle voidaan asettaa tehokkaita, oikeasuhtaisia ja vakuuttavia seuraamuksia ja että seuraamukset voivat olla myös omaisuuteen kohdistuvia ja taloudellisia.

Artiklan mukaan oikeushenkilön vastuu ei rajoita sellaisen luonnollisen henkilön rikosoikeudellista vastuuta, joka on ollut kyseisissä rikoksissa tekijä tai avunantaja. Tekijän ja

avunantajan rikosoikeudellinen vastuu määräytyy itsenäisesti näiden tekojen perusteella, mutta oikeushenkilö on voitava tekijän ja avunantajan lisäksi asettaa vastuuseen 2 artiklassa tarkoitetusta osallistumisesta rikollisjärjestön toimintaan.

Rikoslain 9 luvussa säädetään oikeushenkilön rangaistusvastuusta. Koska oikeushenkilö voidaan rikoslain mukaan asettaa rikosoikeudelliseen vastuuseen, yhteisen toiminnan 3 artiklan mukaisesti oikeushenkilön rangaistusvastuuta ehdotetaan laajennettavaksi siten, että vastuu koskisi myös rikollisjärjestön toimintaan osallistumista. Näin ollen oikeushenkilö voitaisiin tuomita yhteisöskokoon rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen johdosta. Rikoslain 9 luvun säännökset täyttävät yhteisen toiminnan 3 artiklan mukaiset vaatimukset rangaistusseuraamuksista.

Yhteisen toiminnan 4 artiklan 1 kohdan mukaan 2 artiklan 1 kohdan a tai b alakohdassa tarkoitettu menettely, joka on tapahtunut jäsenvaltion alueella, on voitava käsitellä rikosoikeudenkäynnissä tässä jäsenvaltiossa riippumatta siitä, minkä jäsenvaltion alueella rikollisjärjestö pääasiassa sijaitsee, missä se harjoittaa rikollista toimintaa tai missä tapahtuu toiminta, jota 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa tarkoitettu sopimus koskee.

Artiklan 2 kohta koskee tilannetta, jossa useampi jäsenvaltio olisi toimivaltainen tutkimaan rikollisjärjestöön osallistumista. Tällöin jäsenvaltiot neuvottelevat keskenään toimintansa yhteen sovittamiseksi siten, että rikosoikeudenkäynti voidaan toteuttaa tehokkaasti ottaen huomioon erityisesti järjestön eri osien sijainti jäsenvaltioiden alueella.

Yhteisen toiminnan 4 artiklasta ei seuraa lainsäädännön muutostarvetta. Suomessa tehtyyn rikokseen sovelletaan rikoslain 1 luvun 1 §:n mukaan Suomen lakia. Suomessa tehty rikos voidaan siis käsitellä Suomessa riippumatta rikollisjärjestön sijaintivaltioista tai siitä, missä se harjoittaa rikollista toimintaa.

Yhteisen toiminnan 5 artiklan 1 kohta koskee yhteisen toiminnan ja 27 päivänä syyskuuta 1996 tehdyn Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä rikoksen johdosta tapahtuvaa luovuttamista koskevan yleissopimuksen välistä suhdetta. Jos yleissopimusta sovelletaan, yhteinen toiminta ei vaikuta yleissopimuksesta johtuviin velvoitteisiin tai niiden tulkintaan.

Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltio voi säätää rangaistavaksi rikollisjärjestöön liitty-

vän menettelyn laajemmin kuin 2 artiklassa on määriteltä. Suomessa ei ole tarvetta 2 artiklan vaatimaa laajempaan kriminalisointiin.

Yhteisen toiminnan 6 artiklassa velvoitetaan jäsenvaltiot antamaan yhteisen toiminnan voimaantuloa seuraavana vuonna toimivaltaisen viranomaisen käsiteltäväksi ja hyväksyttäväksi yhteisen toiminnan täytäntöönpanoa koskevia ehdotuksia. Suomen osalta velvoite täyttyy tämän hallituksen esityksen antamisella eduskunnalle.

Yhteisen toiminnan 7 artikla koskee sen voimaantuloa ja 8 artikla julkaisemista.

2.3. YK:n rotusyrjintäsopimukseen liittyvät muutokset lainsäädäntöön

Vuonna 1965 tehty YK:n rotusyrjintäsopimus on tullut Suomessa voimaan vuonna 1970. Sopimuksen 4 artiklan mukaan sopimusvaltioiden tulee muun muassa selittää laittomiksi ja kieltää järjestöt samoin kuin organisoitu ja muu propagandatoiminta, joka edistää rotusyrjintää ja siihen yllyttää, sekä pitää tällaisiin järjestöihin tai tällaiseen toimintaan osallistumista lain mukaan rangaistavana tekona.

Rotusyrjinnän poistamista käsittelevä YK:n komitea lausui 28 päivänä maaliskuuta 1996 sekä 16 päivänä maaliskuuta 1999 huolensa siitä, ettei sopimuksen 4 artiklaa ole Suomessa pantu kokonaisuudessaan täytäntöön. Komitea suositteli, että Suomen tulisi kieltää lailla ja saattaa rangaistavaksi rotusyrjintään yllyttävät ja sitä edistävät järjestöt.

YK:n pääsihteerille marraskuussa 1997 toimitetussa YK:n rotusyrjintäsopimusta koskevassa 13. ja 14. määräaikaisraportissa Suomi on todennut, että perusoikeus uudistuksessa ja rikoslain syrjintäsäännöksiä uudistettaessa on pidetty huolta siitä, että säännökset ovat sopimuksen mukaisia. Suomi ei ole nähnyt tarvetta lainsäädännön muuttamiselle tältä osin.

Määräaikaisraportissa todetaan, että yhdistyksiä perustettaessa tarkistetaan, että yhdistyksen säännöt eivät ole lain tai hyvien tapojen vastaisia. Jos näin havaitaan olevan, yhdistystä ei yhdistyslain (503/1989) mukaan voida merkitä rekisteriin. Jos yhdistyksen havaitaan toimivan olennaisesti vastoin lakia ja hyviä tapoja, se voidaan oikeuden päätöksellä lakkauttaa. Yhdistyksen toiminnan rangaistavaksi saattamisen osalta Suomessa on

lähdetty siitä, että syrjinnän ja kansanryhmää vastaan kiihottamisen osalta se ei ole tarpeen, koska näihin tekoihin syyllistyvät yhdistyksen jäsenet voidaan saattaa teoistaan rangaistusvastuuseen. Lisäksi rasistisena lakkautetun tai väliaikaiseen toimintakieltoon määrätyn yhdistyksen toiminnan jatkamisesta on yhdistyslaissa säädetty rangaistus.

Sitä, ettei Suomessa ole aiemmin saatettu rangaistavaksi teoksi osallistumista rotusyrjintää edistävien järjestöjen toimintaan, on määräaikaisraportissa perusteltu muun muassa sillä, että kukin yhdistyksen jäsenistä jo nyt vastaa omista teoistaan yksilön rangaistusvastuuta koskevien säännösten ja rikos oikeudellisten osallisuussäännösten mukaan. Tämä koskee sekä rekisteröityjen että rekisteröimättömien yhdistysten jäseniä.

Esityksessä ei ehdoteta, että yhdistyksen laittomuuteen tai sen toiminnan rangaistavuuteen tehtäisiin muutoksia. Näillä keinoin pystyttäisiin puuttumaan lähinnä vain rekisteröityjen yhdistysten toimintaan. Tältä osin Suomen lainsäädäntö on riittävä: rasistiset järjestöt ovat jo nykyisin laittomia, niiden toiminta voidaan lakkauttaa ja toiminnan jatkaminen lakkautuspäätöksen jälkeen on rangaistavaa. Sen sijaan esityksessä ehdotetaan, että osallistuminen rasistisen järjestön toimintaan säädettäisiin nykyistä laajemmin rangaistavaksi. Vaikka nykyiset osallisuus-kriminalisoinnit ovatkin käytännössä osoittautuneet riittävän kattaviksi, kriminalisointia ehdotetaan tässä yhteydessä laajennettavaksi. Tämä on perusteltua sen vuoksi, että lakiin ollaan EU:n normien velvoittamana joka tapauksessa ottamassa uusi osallisuus-kriminalisointi.

Esityksessä ehdotetaan, että rangaistavuutta laajennettaisiin vastaavasti kuin rikollisjärjestön toimintaan osallistumisessa. Rangaistavaksi ehdotetaan aktiivista osallistumista rikollisjärjestön sellaiseen toimintaan, jonka tavoitteena on rikoslain 11 luvun 8 §:ssä tarkoitettu kiihottaminen kansanryhmää vastaan.

2.4. Lainsäädäntö eräissä muissa valtioissa

Saksa

Saksan rikoslaisissa on kriminalisoitu rikollisen yhteenliittymän perustaminen ja sen toiminnan tukeminen, aktiivinen jäsenyys rikollisjärjestössä sekä uusien jäsenten hank-

kiminen. Rikollisen yhteenliittymän perustamisella tarkoitetaan myös laillisen järjestön muuntamista rikollisjärjestöksi. Yhteenliittymällä on oltava jonkinlainen vähimmäisorganisaatio. Pelkkä yhteenliittymän olemassaolo on rangaistavuuden kannalta riittävää eikä yksittäisten rikosten suunnittelua tai suorittamista vaadita. Lisäksi terroristijärjestön muodostaminen, tukeminen, siihen liittymisen ja uusien jäsenten hankkiminen on kriminalisoitu erikseen.

Itävalta

Itävallassa rikollisen yhteenliittymän muodostamisesta rangaistaan sitä, joka yhdessä kahden tai useamman muun henkilön kanssa muodostaa yhteenliittymän tehdäkseen toistuvasti vakavia rikoksia, joihin kuuluu esimerkiksi murha, törkeä ryöstö, rahanpesu tai petos. Yhteenliittymältä ei vaadita erityistä hierarkiaa eikä toiminnan tarvitse olla pitkäaikaista. Enimmäisrangaistus on kolme vuotta vankeutta. Huuhausainelaisissa edellä kuvatus yhteenliittymän muodostamisesta huumekaupankäynnin suorittamiseksi rangaistaan enintään viiden vuoden vankeudella.

Rikollisjärjestöön osallistuminen on myös kriminalisoitu rikoslaissa. Enimmäisrangaistus on viisi vuotta vankeutta. Rikollisjärjestöllä tarkoitetaan tällöin pysyväisluonteista järjestöä, jolla lain esitöiden mukaan pitäisi olla vähintään noin kymmenen jäsentä, työnjako, hierarkia ja jonkinlainen infrastruktuuri. Järjestön jäseneltä edellytetään jonkinasteista järjestön toimintaa tukevaa tai edistävää toimintaa, mutta järjestön tekemiin rikoksiin osallistuminen ei ole rangaistavuuden edellytys. Myös salahanke on Itävallassa kriminalisoitu.

Belgia

Belgiassa pelkkä osallistuminen rikollisjärjestön toimintaan ei ole rangaistavaa. Sitä vastoin rikollisen yhteenliittymän muodostaminen on kriminalisoitu. Muodostettavalta yhteenliittymältä ei vaadita pysyvyyttä eikä hierarkiaa.

Alankomaat

Alankomaissa pelkkä jäsenyys rikollisjärjestössä on periaatteessa rangaistavaa, mutta henkilöä voidaan pitää jäsenenä vain, jos hän osallistuu tekoihin tai välittömästi tukee

järjestön päämäärien toteutumista. Rikollisjärjestöltä edellytetään jonkinasteista pysyvyyttä, mutta hierarkkinen organisaatio ei ole rangaistavuuden edellytys. Järjestön päämääränä on oltava useamman kuin yhden rikoksen tekeminen ja jäsenten on toimittava tahallisesti.

Yhdistynyt kuningaskunta

Yhdistyneissä kuningaskunnissa ei ole kriminalisoitu järjestöjen jäsenyyttä lukuun ottamatta eräitä terroristijärjestöjä. Salahanke on sitä vastoin rangaistavaa. Salahankkeella tarkoitetaan kahden tai useamman henkilön yhteenliittymistä rikoksen tekemiseksi tai laillisen teon suorittamiseksi rikollisin keinoin. Salahanke on rangaistava myös siinä tapauksessa, että suunniteltua tekoa ei suoriteta.

Irlanti

Irlannissa hallitus voi kieltää toiminnan sellaiselta järjestöltä, joka edistämällä, tuemalla tai puolustamalla osallistuu minkä tahansa rikoksen tekemiseen, oikeushallinnon tai lainkäytön häiritsemiseen taikka minkä tahansa laillisen tai laittoman päämäärän saavuttamiseen väkivaltaisilla tai laittomilla keinoilla. Osallistuminen tällaiseen rikollisjärjestöön on kriminalisoitu, ja enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Järjestön ei tarvitse olla pysyvä, eikä siltä vaadita hierarkiaa tai tietynlaisia rakennetta. Laissa on erikseen kriminalisoiteja, jotka koskevat terroristijärjestöjä ja salahanketta.

Italia

Myös Italiassa on rikollisia yhteenliittymiä koskevia rangaistussäännöksiä. Yhteenliittymällä on oltava vähintään kolme jäsentä. Sen on oltava pysyväisluonteinen ja sillä on oltava rakenne ja laaja rikollinen toimintasuunnitelma, joka ei ole rajoitettu tiettyihin rikollisiin tekoihin. Rikos voi olla käsillä, vaikka yhteenliittymä ei olisi toteuttanut suunniteltuja tekoja osaksikaan, koska jo rikollisten tekojen valmistelusta voidaan rangaista. Pelkkä jäsenyys ei ole rangaistavaa, sillä rangaistavuus edellyttää jonkinasteista henkilökohtaista myötävaikuttamista toimintaan. Tekijän asema järjestössä vaikuttaa rangaistuksen mittaamiseen. Italian lainsäädäntö tuntee useita erityyppisiä rikollisia

yhteenliittymiä, kuten huumekauppaa harjoittavat järjestöt, mafia-tyyppiset ja rasistiset järjestöt.

Espanja

Espanjassa järjestöt, joiden päämääränä on rikosten tekeminen tai jotka perustamisen jälkeen tukevat rikosten tekemistä, ovat laitomia. Järjestön päämääränä tulee olla useampi kuin muutama yksilöity rikollinen teko. Aktiivinen osallistuminen rikollisjärjestöön sekä rikollisjärjestön perustaminen ovat rangaistavia tekoja. Osallistuminen voi olla aktiivista myös ilman, että henkilö osallistuu rikosten tekemiseen. Aktiivisena osallistumisena pidetään esimerkiksi uusien jäsenten hankkimista, maksujen keräämistä ja osallistumista kokouksiin. Törkeä tekemuoto koskee aseistettuja jengejä, terroristi- ja kapinallisjärjestöjä, joiden toiminnassa väkivaltaisuus on olennainen piirre. Tällöin pelkkä jäsenyys on rangaistavaa ilman, että siltä vaaditaan aktiivisuutta.

Rangaistavuuden edellytyksenä on, että järjestöön kuuluu useampia henkilöitä ja että sillä on vakiintunut rakenne ja määritellyjä tarkoituksia. Järjestön tekemien rikosten määrällä tai laadulla ei sinänsä ole merkitystä rangaistavuuteen. Järjestö on laitton myös siinä tapauksessa, että se ainoastaan valmistee rikoksia.

Toissijaiset osallisuusmuodot ovat itsenäisiä rikoksia; muun muassa taloudellisen tuen antaminen rikollisjärjestölle on rangaistavaa. Tällaisesta toiminnasta määrätään ankarampia rangaistuksia kuin pelkästä osallistumisesta järjestön toimintaan.

Ruotsi

Ruotsissa ei ole kriminalisoitu rikollisjärjestöihin osallistumista tai niiden muodostamista. Salahankkeesta voidaan kuitenkin eräissä tapauksissa rangaista. Salahankkeen kriminalisointi koskee lähinnä murhaa, tapoa, törkeää pahoinpitelyä, joukkotuhontaa ja lievää törkeämpiä huumausainerikoksia. Enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta, edellyttäen, ettei salahankkeen päämääränä olleesta ja toteutetusta rikoksesta voi seurata ankarampaa rangaistusta kuin kahdeksan vuotta vankeutta.

Ruotsissa on asetettu komitea, jonka selvittävänä on muun muassa rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen säätäminen ran-

gaistavaksi.

Tanska

Pelkkä osallistuminen rikolliseen järjestöön ei Tanskassa ole rangaistavaa. Laittomiin tarkoituksiin perustettu järjestö voidaan kuitenkin purkaa tuomioistuimen määräyksestä. Osallistuminen järjestöön, jonka päämääränä on julkisiin asioihin vaikuttaminen väkivaltaisin keinoin tai yhteiskunnallisen järjestyksen häiritseminen, on kuitenkin kriminalisoitu. Säännös koskee erityisesti terroristiryhmiä.

3. Esityksen keskeiset ehdotukset

Yhteisessä toiminnassa kuvatut teot voitaisiin säätää rangaistaviksi periaatteessa kahdella eri tekniikalla. Osallistuminen rikollisjärjestön toimintaan on jo nimensäkin perusteella tyypiltään osallisuutta muiden henkilöiden rikolliseen toimintaan. Niinpä uusi sääntely voitaisiin sijoittaa rikoslain osallisuutta koskevaan 5 lukuun, johon voitaisiin laatia säännös uudesta, avunantoa varhaisemmin täyttyvästä osallisuuslajista. Tällainen ratkaisu olisi kuitenkin perusteltu vain, jos haluttaisiin luoda tällainen yleinen, kaikkiin rikoslajeihin soveltuva osallisuusmuoto. Rangaistavuuden ala olisi tällöin huomattavasti laajempi kuin se, mitä yhteisessä toiminnassa tarkoitetaan. Tähän ei kuitenkaan ole tarvetta.

Yhteisen toiminnan 2 artiklan 1 kohdan a alakohdan ensimmäisen luettelukohdan mukaan osallistumisen rikollisjärjestön toimintaan tulisi olla rangaistavaa myös niissä tapauksissa, joissa rikollisjärjestön valmistelut tai suunnittelemat rikokset jäävät tekemättä, "jollei asianomaisen jäsenvaltion rikosoikeuden yleisistä periaatteista muuta johdu". Suomessa tällainen ratkaisu olisi rikosoikeuden yleisten periaatteiden vastainen. Suomessa ei ole itsenäisiä, yleisiä valmistelu- eikä salahankkeikriminalisointeja. Valmistelun kriminalisoinnit liittyvät aina tiettyyn yhteen rikoslajiin. Salahanketyyppisiä kriminalisointeja Suomessa on neljä. Harvakuiset erityiset osallisuutta koskevat kriminalisoinnit on tiukasti sidottu yksittäisiin ja yleensä hyvin ankarasti rangaistaviin rikostyyppisiin (esimerkiksi valtiopetoksen valmistelu rikoslain 13 luvun 3 §:n 2 momentissa).

Pääteon tapahtumisesta riippumattoman

osallistumiskriminalisoinnin sopimattomuus Suomen rikosoikeusjärjestelmään ilmenee myös sellaisen suhteesta avunannon rangaistavuuteen. Pelkkä järjestön toimintaan osallistuminen on aina etäämmällä itse rikoksesta kuin avunanto. Sen vuoksi osallistuminen on yleensä myös vähemmän moitittavaa. Itsenäinen, päärikoksen tapahtumisesta riippumaton osallisuuden kriminalisointi johtaisi kuitenkin tässä suhteessa omituiseen lopputulokseen. Nimittäin niissä tapauksissa, joissa päätekoa ei tapahdu, vähemmän moitittava osallistuminen olisi rangaistavaa, mutta vakavampi osallisuusteko, avunanto, jäisi rankaisematta. Tällaista epäjohtomukaisuutta ei lainsäädäntöön tulisi luoda. Pääteon tapahtuminen on rangaistavuuden edellytyksenä myös rikoslain 15 luvun 10 §:ssä säädettyssä törkeän rikoksen ilmoittamatta jättämisessä. Näistä syistä esityksessä ehdotetaan, että rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen rangaistavuus kytketään pääteon toteutumiseen.

Ehdotettu kriminalisointi ei ole yleinen ja osallisuustyyppinen, vaan se on itsenäinen tunnusmerkistö. Siinä on oma teonkuvaus. Rangaistavuuden edellytyksenä on kuitenkin toisen tunnusmerkistön täytyminen. Ehdotettu säännös on tässä suhteessa yleisen avunantosäännöksen kaltainen.

Enimmäisrangaistus rikollisjärjestön toimintaan osallistumisesta olisi vuosi vankeutta. Asteikon valitsemisessa lähtökohtana on ollut pääteon alin mahdollinen enimmäisrangaistus, neljä vuotta vankeutta. Osallistumisen enimmäisrangaistuksen tulee olla alempi kuin avunannossa päätekoon, missä se on alimmillaan kolme vuotta vankeutta. Valintaan kahden vuoden ja yhden vuoden välillä vaikutti se, että osallisuusteot saattavat periaatteessa olla melko lieviäkin, eikä säännöksen soveltamisalan ydintä ole ennen käytännön soveltamista helppo hahmottaa.

Ratkaisevaa kuitenkin oli, että päätekojen joukkoon liitettiin kiihottaminen kansanryhmää vastaan, jossa enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Osallistumisessa maksimin tulee olla selvästi tätä alempi. Vuoden enimmäisrangaistuksen on jo aiempien EU-asiakirjojen implementoinnin yhteydessä katsottu täyttävän yhteisen toiminnan 2 artiklan johdanto-osassa asetetun vaatimuksen rangaistusten tehokkuudesta ja vakuuttavuudesta.

Asiaa koskevat säännökset ehdotetaan sijoittaviksi äskettäin uudistettuun rikoslain 17 lukuun. Luvussa on muitakin luonteeltaan osallisuustyyppisiä kriminalisointeja, kuten julkinen kehottaminen rikokseen (1 §) ja mellakka (2 §).

4. Esityksen vaikutukset

Esityksellä ei ole taloudellisia eikä organisatorisia vaikutuksia.

5. Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu oikeusministeriössä virkatyönä yhteistyössä sisäasiainministeriön kanssa. Valmistelun yhteydessä järjestettiin kuulemistilaisuus, jossa kuultiin muun muassa sisäasiainministeriön, keskusrikospoliisin, oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen, valtakunnansyyttäjänviraston, Vantaan käräjäoikeuden, Helsingin hovioikeuden sekä Suomen Asianajajaliiton edustajia.

Hallitus on lähettänyt eduskunnalle rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen kriminalisointia Euroopan unionin jäsenvaltioissa koskevan ehdotuksen yhteiseksi toiminnaksi valtiopäiväjärjestyksen 54 b §:n mukaisesti 8 päivänä lokakuuta 1997 (U 42/1997 vp). Eduskunnan lakivaliokunta on antanut ehdotuksesta lausunnon 31 päivänä lokakuuta 1997 (LaVL 9/1997 vp).

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Lakiehdotuksen perustelut

Rikoslaki

17 luku. Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

1 a §. *Rikollisjärjestön toimintaan osallistuminen.* Ehdotetun 1 a §:n 1 momentin alussa edellytetään, että osallistumisen tulee olla aktiivista. Aktiivisuusvaatimuksen pääsisältönä on se, että osallistumiseen tulee sisältyä konkreettisia tekoja. Aktiivisuus-sanan arkikieliseen merkitykseen sisältyy yleensä myös vaatimus jonkinlaisesta toistuvuudesta tai jatkuvuudesta. Käytännössäkin on vaikea ajatella sellaista kertaluonteista osallistumista rikollisjärjestön toimintaan, joka selvästi edistäisi järjestön rikollisia päämääriä, mutta ei vielä olisi avunantona rangaistavaa.

Lainkohdassa tarkoitettua aktiivista osallistumista voisi olla esimerkiksi uusien jäsenten hankkiminen tai järjestön kokouksiin osallistuminen. Rangaistavaa toimintaa voisi olla myös esimerkiksi maksujen kerääminen toiminnan rahoittamiseksi. Myös toimitilojen hankkiminen järjestölle voisi olla lainkohdassa tarkoitettua osallistumista, jos toimitilat palvelevat järjestön rikollista toimintaa.

Rikoksissa käytettäviksi tarkoitettujen aseiden tai muiden rikoksetekovälineiden hankkiminen tai valmistaminen voi myös olla lainkohdassa tarkoitettua osallistumista, jos se on siinä tarkoitettulla tavalla aktiivista, eikä se ole avunantona rangaistavaa. Avunannosta tällainen rikosten edistäminen eroaa siten, ettei 1 a §:n soveltaminen edellyttäisi yhtä kiinteää yhteyttä avustusteon ja tietyn tehdyn rikoksen välillä kuin avunannon tahallisuuteen kuuluu.

Pykälän 1 momentin mukaan rangaistavaa olisi osallistuminen rikollisjärjestön sellaiseen toimintaan, jossa tavoitteena on tehdä rikoksia. Osallistumisella tulisi siis olla selviä liittymiä järjestön rikollisiin päämääriin. Pysyväkään järjestön jäsenten seurassa oleskeleminen esimerkiksi seurustelun takia taikka toimittajan tai tutkijan työn vuoksi ei sellaisenaan siten olisi vielä rangaistavaa osallistumista. Vastaavassa asemassa olisi rikollisjärjestön piirissä järjestön rikollisista tavoitteista erillään peitetoimintaa harjoittava

poliisi.

Uudella säännöksellä on siis haluttu ulottaa rangaistavuus sellaisiin tekoihin, jotka eivät vielä ole avunantona rangaistavia. Avunanto on siis jotakin enemmän kuin 1 a §:ssä tarkoitettu osallistuminen. Tämä seikka on lähtökohtana määrättäessä 5 luvun 3 §:n avunantosäännöksen ja ehdotetun 1 a §:n soveltamisen suhteesta toisiinsa. Sellainen teko, joka on myös avunantona rangaistava, ei voi enää tulla erikseen 1 a §:n mukaisena osallistumisena rangaistavaksi. Jos sen sijaan tekijän osallistuminen liittyy muihinkin tekoihin kuin siihen, jossa osallistuja on ollut avunantajana tai tekijänä, rangaistus tuomittaisiin sekä osallistumisesta että avunannosta tai täytetystä teosta.

Ehdotetussa 1 momentissa säädettäisiin osallistumisesta toimintaan, jonka tavoitteena on tehdä rikoksia, joiden rangaistusasteikon mukaan voidaan tuomita vähintään neljäksi vuodeksi vankeuteen. Rikoksista puhutaan monikossa, joten yhteinen aikomus yhden tällaisen rikoksen tekemisestä ei vielä riitä täyttämään tunnusmerkistöä. Rikosten tekemistavoitteen tulee olla realistinen siinä mielessä, että uhan järjestön puitteissa tehtävistä rikoksista on oltava todellinen. Pelkkien ajatusten esittäminen rikosten tekemisestä ei vielä riitä, vaan rikoksiin tulee liittyä konkreettisia suunnitelmia rikosten kohteista, tekotavasta tai tekoajasta. Lainkohdassa tarkoitettua toimintaa tulee jollain tavalla palvelu juuri tämäntyyppistä konkreettista suunnittelu- tai valmistelutyötä.

Momentin vaatimus tavoitteena olevien rikosten rangaistusasteikoista tarkoittaa laissa tästä rikoslajista säädettyä yleistä rangaistusuhkaa (in abstracto). Siten esimerkiksi törkeä varkaus, josta säädetty enimmäisrangaistus on juuri neljä vuotta vankeutta, kuuluu ehdotetussa lainkohdassa tarkoitettuihin rikoksiin.

Yhteisen toiminnan 4 artiklan mukaan rikollisjärjestön toimintaan osallistumisesta on voitava rangaista myös silloin, kun rikollista toimintaa harjoitetaan jossakin toisessa maassa. Tämän vaatimuksen ehdotettu 1 a § täyttäne, vaikka asiasta ei nimenomaan säädetäisikään. Suomen laissa ei aseteta sellaista vaatimusta, että Suomessa tehdyksi katsottavan teon kaikkien tunnusmerkistötekojien tulisi täytyä Suomessa.

Ehdotetulla säännöksellä on yhteyksiä myös 50 luvun 4 §:ään, jossa säädetään huumausainerikoksen edistämistä. Kummassakin rangaistavuus on haluttu laajentaa ohi yleisen avunantosäännöksen kattaman piirin. Siinä tapauksessa, että ehdotetun 1 a §:n mukaisen rangaistusvastuun syntymisen edellytyksenä oleva pääteko olisi törkeä huumausainerikos, ehdotettu kriminalisointi voisi periaatteessa ulottua vielä laajemmalle kuin huumausainerikoksen edistäminen. Tämä johtuu siitä, että 50 luvun 4 §:ssä kuvataan konkreettisia edistämistekoja, kun ehdotetun 1 a §:n muotoilu on tässä suhteessa avoin.

Poikkeuksena vaatimuksesta, että rikoksesta tulisi olla mahdollista tuomita neljäksi vuodeksi vankeuteen, olisi 1 momentissa mainittu kiihottaminen kansanryhmää vastaan (11 luvun 8 §). Tästä rikoksesta on säädetty enimmäisrangaistukseksi kaksi vuotta vankeutta.

Tärkeä tunnusmerkistöä rajaava seikka olisi vaatimus siitä, että päärikos tehdään. Vaikka säännöksen soveltamisedellytyksenä olisi, että rikollisjärjestön tavoitteena on tehdä rikoksia, vaatimuksen päärikoksen tekemisestä täyttäisi yksikin rikos. Myös tehdyn päärikoksen tulee täyttää se rangaistusasteikon ankaruudelle asetettu vaatimus, että rikoksesta on voitava tuomita ainakin neljäksi vuodeksi vankeuteen. Yritykseksikin jäänyt teko voi olla tällainen rikos, mutta silloin myös yritykseen sovellettavassa asteikossa täytyy olla mahdollisuus tuomita neljä vuotta vankeutta.

Rikollisjärjestön toimintaan osallistuminen olisi rangaistavaa vain tahallisuudella. Tahallisuusvaatimus sisältää tietoisuuden kaikista tunnusmerkistötekijöistä, joista osa on 1 momentin teonkuvauksessa ja osa 2 momentin määritelmäsäännöksessä. Kumpaankin momenttiin sisältyvä rikosten tekemistarkoitus on tunnusmerkistön keskeinen elementti. Sen kannalta tahallisuusvaatimus merkitsee, että osallistujan tietoisuuden tulee ulottua ensinnäkin yhteenliittymän luonteeseen rikollisjärjestönä. Tietoisuuden täytyy siis kattaa paitsi muut 2 momentissa tarkoitetut rikollisjärjestön määritelmän ainesosat, myös järjestön tavoite tehdä 1 momentissa tarkoitettuja rikoksia. Toiseksi osallistujan tulee 1 momentin mukaan tietää, että hän osallistuu juuri sellaiseen toimintaan, jossa mainittujen rikosten tekeminen on tavoitteena. Rikollisjärjestöllähän voi olla myös muunlaista toimin-

taa.

Enimmäisrangaistus rikollisjärjestön toimintaan osallistumisesta olisi vuosi vankeutta.

Ehdotetussa 1 a §:n 2 momentissa on rikollisjärjestön määritelmä. Määritelmään sisältyvälle pysyvyyksivaatimukselle on etukäteen mahdollon antaa täsmällistä sisältöä. Melko selvää on, että viikoissa mitattava kesto ei vielä ole 2 momentissa tarkoitettua pysyvyyttä. Jos järjestön toiminta on kestänyt vähintään vuoden, pysyvyyksivaatimus puolestaan selvästi täyttyisi. Tähän väliin asettuvan keston merkitys pysyvyyden kannalta jouduttaisiin harkitsemaan tapaus tapaukselta.

Rikollisjärjestön tulisi 2 momentin mukaan olla myös järjestäytyneenä. Vähimmäisvaatimuksena järjestäytyneisyydelle on jonkinasteinen hierarkia. Jotta jokin ryhmittymä voisi olla momentissa tarkoitettu rikollisjärjestö, sillä täytyy olla selvä johto ja johdolla käskyvalta hierarkiassa alempana oleviin henkilöihin nähden. Järjestäytyneisyyteen kuuluu myös työnjako. Aivan pienimmissä järjestöissä nämä piirteet eivät kuitenkaan välttämättä näy kovin selkeinä.

Myös yhteistuumaisuuden vaatimus rajaa rikollisjärjestön käsitettä ja siten osallistumiskriminalisoinnin laajuutta. Momentissa tarkoitettuna rikollisjärjestönä ei pidettäisi muodostelmaa, johon kuuluvat henkilöt kyllä tekevät tahoillaan rikoksia, mutta tietämättä toistensa teoista.

Voimassa olevassakin laissa puhutaan "rikoksia varten järjestäytyneestä ryhmästä". Käsitettä on käytetty yleisiä rangaistuksen koventamisperusteita koskevassa 6 luvun 2 §:ssä. Voimassa olevan lain ilmaisu ja ehdotetussa 2 momentissa tarkoitettu rikollisjärjestö ovat sisällöltään hyvin lähellä toisiaan. Uusi määritelmä on kuitenkin voimassa olevaa säännöstä täsmällisempi. Lain 6 luvun 2 §:ssä ei puhuta ryhmän pysyvyydestä eikä määritellä, mitä siinä tarkoitettu vakavat rikokset ovat. Järjestäytymisen vaatimus sen sijaan on selvästi yhteinen, ja myös 6 luvun 2 §:n perusteluissa asetetaan työnjaon ja käskyvaltasuhteiden vaatimukset järjestäytymisen elementeiksi.

24 §. *Oikeushenkilön rangaistusvastuu.* Pykälää muutettaisiin lisäämällä sen rikosluetteloon uusi rikollisjärjestön toimintaan osallistuminen (ehdotettu 1 a §). Oikeushenkilö voitaisiin siten tuomita yhteisöosakkoon niissä tapauksissa, joissa sen

johtoon kuuluva on osallistunut rikollisjärjestön toimintaan 1 a §:ssä tarkoitetulla tavalla tai toimintaan on osallistunut muuta oikeushenkilön henkilöstöä siten, että johdon velvollisuutena olisi ollut estää osallistuminen.

2. Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan mahdollisimman pian sen jälkeen kun se on hyväksytty.

3. Säättämisyjärjestys

Esityksessä ehdotettu kriminalisointi on luonteeltaan poikkeuksellinen Suomen lainsäädännössä. Kriminalisoinnin valmistelussa EU:n piirissä ei ole voitu ottaa Suomen perusoikeusuudistuksessa määriteltyä legaliteettiperiaatetta samalla tavoin huomioon kuin puhtaasti kansallisessa lainvalmistelussa. Tämä koskee erityisesti rangaistusvastuun ulottamista avunantoa laajemmalle.

Ehdotettuja säännöksiä on arvioitava myös hallitusmuodon 10 a §:ssä (uuden perustuslain 13 §:ssä) turvatus yhdistymisvapauden kannalta. Yhdistymisvapaus sisältää muun ohella oikeuden osallistua yhdistyksen toimintaan. Yhdistymisvapauden piiriin kuuluu myös toiminta rekisteröimättömän yhdistyksen ja muun vastaavan yhteisen päämäärän vuoksi vapaaehtoisesti perustetun yhteenliittymän muodossa.

Ehdotetulle sääntelylle on katsottava olevan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 11 artiklan 2 kappaleen mukaan sopimuksessa turvattua yhdistymisvapauden käyttämistä voidaan rajoittaa muun ohella

epäjärjestyksen tai rikollisuuden estämiseksi samoin kuin muiden henkilöiden vapauksien ja oikeuksien turvaamiseksi. Ehdotetun 17 luvun 1 a §:ssä tarkoitettuna rikollisjärjestönä pidetään pykälän 2 momentissa säädettyä ehdotetulla tavalla tietyn ajan koossa pysyvää järjestäytyntä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin pykälän 1 momentissa tarkoitettujen rikosten tekemiseksi. Yhteenliittymän oman tarkoituksensa mukainen toiminta tähtää siten kaikissa tapauksissa laissa rangaistavaksi säädettyjen tekojen tekemiseen.

Ehdotetun rangaistussäännöksen tarkoituksena on estää pykälässä tarkoitetun yhteenliittymän rikollisen toiminnan edistäminen. Sääntely on rajattu koskemaan vain vakavimpia rikoksia eli rikoslain 11 luvun 8 §:ssä rangaistavaksi säädettyä kiihottamista kansanryhmää vastaan sekä tekoja, joista laissa säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta. Ehdotuksen voidaan näin ollen katsoa täyttävän suhteellisuusperiaatteesta johtuvat vaatimukset. Ehdotettu sääntely on lisäksi välttämätön siinä mielessä, ettei avunantona rangaistavien tekojen ulkopuolelle jäävää rikoksen tekemisen edistämistä asiallisesti voida pyrkiä ehkäisemään muilla keinoilla kuin säätämällä osallistuminen rikosten tekemistä varten järjestäytyneen yhteenliittymän toimintaan rangaistavaksi teoksi.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan kyllä hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Lakiehdotuksesta olisi kuitenkin syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

rikoslain 17 luvun muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 17 luvun 24 §, sellaisena kuin se on laissa 563/1998, ja
lisätään lukuun, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 563/1998 ja laissa 536/1999, uusi 1 a § seuraavasti:

17 luku

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

1 a §

Rikollisjärjestön toimintaan osallistuminen

Joka osallistuu aktiivisesti rikollisjärjestön sellaiseen toimintaan, jossa tavoitteena on tehdä rikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, tai 11 luvun 8 §:ssä tarkoitettuja rikoksia, on tuomittava, jos tällainen rikos tehdään, *rikollisjärjestön toimintaan osallistumisesta* sakkoon tai enintään vuodeksi vankeuteen.

Rikollisjärjestöllä tarkoitetaan vähintään kolmen henkilön muodostamaa tietyn ajan koossa pysyvää järjestäytyntä yhteenliitty-

mää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen 1 momentissa tarkoitettuja rikoksia.

24 §

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Rikollisjärjestön toimintaan osallistumiseen, laittoman maahantulon järjestämiseen, eläinsuojelurikokseen, uhkapelin järjestämiseen, väkivaltakuvauksen levittämiseen, sukupuolisiveellisyttä loukkaavan kuvan levittämiseen ja sukupuolisiveellisyttä loukkaavaan markkinointiin sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä
kuuta _____ .

Helsingissä 23 päivänä joulukuuta 1999

Tasavallan Presidentti

MARTTI AHTISAARI

Oikeusministeri *Johannes Koskinen*

Laki**rikoslain 17 luvun muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 17 luvun 24 §, sellaisena kuin se on laissa 563/1998, ja
lisätään lukuun, sellaisena kuin se on mainitussa laissa 563/1998 ja laissa 536/1999, uusi 1 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

17 luku

Rikoksista yleistä järjestystä vastaan

1 a §

Rikollisjärjestön toimintaan osallistuminen

Joka osallistuu aktiivisesti rikollisjärjestön sellaiseen toimintaan, jossa tavoitteena on tehdä rikoksia, joista säädetty enimmäisrangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta, tai rikoslain 11 luvun 8 §:ssä tarkoitettuja rikoksia, on tuomittava, jos tällainen rikos tehdään, rikollisjärjestön toimintaan osallistumisesta sakkoon tai enintään vuodeksi vankeuteen.

Rikollisjärjestöllä tarkoitetaan vähintään kolmen henkilön muodostamaa tietyn ajan koossa pysyvää järjestäytyntä yhteenliittymää, joka toimii yhteistuumin tehdäkseen 1 momentissa tarkoitettuja rikoksia.

24 §

Oikeushenkilön rangaistusvastuu

Laittoman maahantulon järjestämiseen, eläinsuojelurikokseen, uhkapelin järjestämiseen, väkivaltakuvauksen levittämiseen, sukupuolisiveellisyttä loukkaavan kuvan levittämiseen ja sukupuolisiveellisyttä loukkaavaan markkinointiin sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

Rikollisjärjestön toimintaan osallistumiseen, laittoman maahantulon järjestämiseen, eläinsuojelurikokseen, uhkapelin järjestämiseen, väkivaltakuvauksen levittämiseen, sukupuolisiveellisyttä loukkaavan kuvan levittämiseen ja sukupuolisiveellisyttä loukkaavaan markkinointiin sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta

