

LAKIVALIOKUNNAN MIETINTÖ 5/2003 vp

Hallituksen esitys kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi rikoslain 17 luvun 1 a §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 2 päivänä syyskuuta 2003 lähettänyt lakivaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laiksi rikoslain 17 luvun 1 a §:n muuttamisesta (HE 32/2003 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Katariina Jahkola, oikeusministeriö
- lähetystöneuvos Jaakko Halttunen, ulkoasiainministeriö
- poliisiylitarkastaja Robin Lardot, sisäasiainministeriö
- valtiosyyttäjä Ari-Pekka Koivisto, Valtakunnansyyttäjänvirasto

- apulaispäällikkö Jari Liukku, keskusrikospoliisi
- asianajaja Aarno Arvela, Suomen Asianajajaliitto
- professori Raimo Lahti
- professori Ari-Matti Nuutila.

Viitetiedot

Lakivaliokunnassa on samanaikaisesti tämän esityksen kanssa käsiteltävänä hallituksen esitys keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 31/2003 vp). Kyseisen esityksen 2. ja 3. lakiehdotus sisältävät säännöksiä, joilla toteutetaan myös tämän esityksen sisältämän yleissopimuksen velvoitteita.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi New Yorkissa 15 päivänä marraskuuta 2000 tehdyn kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakun-

tien yleissopimuksen siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan. Yleissopimuksen velvoitteet liittyvät rikollisjärjestön toimintaan osallistumisen, rahanpesun ja lahjonnan krimi-

nalisointiin. Lisäksi yleissopimuksessa määrätään rahanpesun torjuntatoimista, rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta, keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa, yhteisistä tutkintaryhmistä, erityisistä tutkintamenetelmistä, lainvalvontaviranomaisten välisestä yhteistyöstä ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnasta. Euroopan yhteisön toimivaltaan kuuluvat eräät yleissopimuksen rahanpesun torjuntaa koskevat määräykset.

Suomen lainsäädäntö täyttää pääosin yleissopimuksessa asetetut velvoitteet. Yleissopimus edellyttää kuitenkin, että järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen kriminalisoidaan laajemmin kuin 1 päivänä maaliskuuta 2003 voimaan tullessa rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä säädetään. Tämän lisäksi lainsäädän-

nössä on mahdollistettava vapautensa menettäneenä olevan henkilön siirtäminen todistelutarkoituksessa väliaikaisesti Suomen ja muiden sopimusvaltioiden välillä.

Yleissopimus on tullut kansainvälisesti voimaan 29 päivänä syyskuuta 2003. Suomen osalta yleissopimus tulee voimaan kolmantenakymmenentenä päivänä siitä päivästä lukien, kun Suomi on tallettanut hyväksymiskirjansa. Esitykseen sisältyvät lakiehdotukset yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä rikoslain 17 luvun 1 a §:n muuttamisesta. Voimaansaattamislaki on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti yleissopimuksen kanssa. Rikoslain muutos on puolestaan tarkoitettu tulemaan voimaan heti, kun se on hyväksytty ja vahvistettu.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimus (ns. Palermon sopimus) edellyttää, että järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistuminen säädetään rangaistavaksi laajemmin kuin nykyisessä rikoslain 17 luvun 1 a §:ssä on tehty. Mainittu pykälä säädettiin pantaessa kansallisesti täytäntöön Euroopan unionin neuvostossa vuonna 1998 hyväksytty yhteinen toiminta rikollisjärjestöön osallistumisen kriminalisoinnista. Jo tuolloin ennakoitiin Palermon sopimuksen edellyttävän, ettei järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen teko- tapoja luetella laissa tyhjentävästi vaan että teko- tapaluettelo jätetään avoimeksi (LaVM 26/2002 vp — HE 183/1999 vp).

Samanaikaisesti Palermon sopimuksen kanssa eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen varauman peruuttamisen hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi (HE 31/2003 vp). Esitys sisältää myös Palermon

sopimuksen kannalta olennaisia lainsäädäntömuutoksia. Sellainen on ensinnäkin ehdotus uudeksi laiksi, jolla mahdollistetaan vapautensa menettäneenä olevan henkilön siirtäminen todistelutarkoituksessa väliaikaisesti Suomen ja muiden sopimusvaltioiden välillä. Tämän lisäksi kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain (4/1994) 23 §:ään ehdotetaan tehtäväksi muutos, jonka mukaan peitetöiminta ja valeostot olisivat sellaisia pakkokeinoja, joita voitaisiin käyttää oikeusapupyynnön täyttämässä.

Koska Palermon sopimuksen edellyttämät lainsäädäntömuutokset osittain toteutetaan toiseen hallituksen esitykseen sisältyvillä laeilla, valiokunta huomauttaa, ettei yleissopimuksen voimaansaattamislaki voi tulla voimaan ennen hallituksen esitykseen HE 31/2003 vp sisältyvien 2. ja 3. lakiehdotuksen voimaantuloa.

Palermon sopimuksen 20 artikla sisältää määräykset erityisistä tutkintamenetelmistä, joihin kuuluu myös valvottu läpilasku. Suomen lainsäädäntö ei nykyisellään sisällä säännöksiä valvotuista läpilaskuista. Niiden sallimista on kuitenkin pidetty mahdollisena tulkitsemalla ne kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annetun lain 1 §:n 2 momentin 6 kohdassa tarkoi-

tetuksi muuksi rikosasian käsittelyä varten tarvittavaksi oikeusavuksi. Valiokunta ei enää pidä hyväksyttävänä sitä, että tällaista erityistä tutkintamenetelmää käytetään ilman selvää lainsäädännöllistä tukea. Näin on erityisesti tilanteessa, jossa tällainen kansainvälisen oikeusavun muoto sisältyy useisiin eri sopimuksiin. Onkin välttämätöntä, että oikeustila saatetaan hyväksyttävälle kannalle ryhtymällä tarvittaviin lainsäädäntötoimiin.

Valiokunta puoltaa hallituksen esityksen hyväksymistä seuraavin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Yksityiskohtaiset perustelut

2. Laki rikoslain 17 luvun 1 a §:n muuttamisesta

17 luvun 1 a §. Lakiehdotuksen mukaan 1 a §:n 1 momenttiin lisätään uusi 7 kohta. Sen mukaan järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisesta rangaistaan myös sitä, joka edistämällä aktiivisesti järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa muulla vakavuudeltaan pykälään sisältyvässä luettelossa mainittuihin tekotapoihin rinnastettavalla tavalla osallistuu järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan, jossa tavoitteena on tehdä yksi tai useampi säännöksessä tarkoitettu rikos. Rangaistavuuden edellytyksenä myös tässä tapauksessa on, että tällainen säännöksessä mainittu rikos tai sen rangaistava yritys tehdään.

Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on panna kansallisesti täytäntöön yleissopimuksen 5 artiklan 1 kappaleen a(ii) kohtaan perustuva velvoite. Kyseinen kohta ei mahdollista rangaistavuuden rajoittamista vain tiettyihin tekotapoihin.

Ehdotettu säännös vastaa muodoltaan pitkälti sitä säännöstä, joka sisältyi lakivaliokunnan edellisen vaalikauden lopulla käsittelemään hallituksen esitykseen terrorismia koskeviksi rikoslain ja pakkokeinolain säännöksiksi (HE 188/2002 vp). Tuolloin perustuslakivaliokunta piti ehdotettua rikoslain 34 a luvun 4 §:n 6 kohtaa sääntelyn tarkkuuden kannalta arveluttavana

(PeVL 48/2002 vp). Lakivaliokunta ehdottikin säännöstä täsmennettäväksi juuri sillä perusteella, ettei se ehdotetussa muodossaan ollut rikosoikeudelliseen laillisuusperiaatteeseen sisältyvän täsmällisyysvaatimuksen kannalta riittävän tarkkarajainen (LaVM 24/2002 vp, s. 6/II).

Vastaava arvostelu voidaan kohdistaa myös nyt ehdotettuun 17 luvun 1 a §:n 1 momentin 7 kohtaan. Perustuslakivaliokunta on sääntelyn täsmällisyyttä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, kohdistuuko rangaistavaksi säädetty osallistuminen ryhmän rikolliseen toimintaan (PeVL 48/2002 vp). Lakivaliokunnan käsityksen mukaan tekotavan "vakavuus" suhteessa pykälässä yksilöityihin tekotapoihin jääkin rinnastusperusteena epämääräiseksi sen vuoksi, että se ei selvästi osoita säännöksessä tarkoitettujen toiminnan moitittavuuden perustuvan siihen merkitykseen, joka sillä on nimenomaan järjestäytyneen rikollisryhmän rikollisten tavoitteiden kannalta.

Pykälään nykyisin sisältyvät järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen yksilöidyt tekotavat ovat lakivaliokunnan mielestä kaikki sellaisia, joita voidaan pitää olennaisina järjestäytyneen rikollisryhmän rikollisen toiminnan kannalta. Tämän vuoksi lakivaliokunta ehdottaa, että uudessa 1 a §:n 1 momentin 7 kohdassa rangaistavuuden edellytykseksi asetetaan vaatimus, jonka mukaan "aktiivisen edistämisen" tulee vastaavalla tavalla olla olennaista ryhmän rikollisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Valiokunnan ehdottaman säännöksen mukaan rangaistavuus edellyttää osallistujan aktiivisesti edistävän järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaa tavalla, jonka voidaan arvioida olevan olennaista ryhmän rikollisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta. Tällaisessa yhteydessä olennaisuus-vaatimus muodostuu yhdeksi keskeiseksi rangaistavuutta rajaavaksi tekijäksi. Valiokunnan mielestä onkin tärkeää, ettei olennaisuus-vaatimuksen katsota käytännössä täytyvän kovin helposti. Tätä tarkoitusta ilmentää osaltaan myös hallituksen esityksessä (s. 48/II) mainittu esimerkki, jonka mukaan rangaistavaksi on tarkoitettu rikollisryhmän toiminnan tai ta-

voitteiden kannalta tärkeiden tietojen hankkiminen, välittäminen tai luovuttaminen. Toiminnan olennaisuus on säännöksen mukaan kuitenkin arvioitava suhteessa rikollisryhmän rikollisiin tavoitteisiin yleensä eikä niinkään suhteessa ryhmän tekemään yksittäiseen rikokseen.

Koska rangaistavuus edellyttää toiminnan tarkoittavan järjestäytyneen rikollisryhmän rikollisten tavoitteiden aktiivista edistämistä ja koska rangaistavuus lisäksi edellyttää, että rikos tai sen rangaistava yritys tehdään, rikoslain yleiset osallisuutta koskevat säännökset soveltunevat yleensä myös uudessa 7 kohdassa tarkoitettujen toiminnan arviointiin. Valiokunta pitää tärkeänä, että kohdassa tarkoitettujen toiminnan rikosoikeudelliseen arviointiin sovelletaan ensisijaisesti ja mahdollisimman kattavasti rikoslain yleisiä osallisuussäännöksiä. Samalla valiokunta tähdentää, ettei rikoslain 17 luvun 1 a §:ää tule myöskään käyttää poliisin tiedonhankintavaltuuksien ja rikosprosessuaalisten pakkokeinojen rutiininomaiseksi kohdentamiseksi päärikosien kannalta mahdollisesti etäisinäkin pidettäviin henkilöihin.

Myös 1 a §:n 1 momentin uuden 7 kohdan mukaan rangaistavuus edellyttää tekijältä tahallisuutta. Tahallisuusvaatimus sisältää tietoisuuden kaikista tunnusmerkistötekijöistä, joista osa sisältyy uuteen 7 kohtaan ja osa jo nykyisin voimassa olevaan 1 momentin loppuosaan sekä pykälän 2 momenttiin. Järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistujan tulee siis olla tietoinen esimerkiksi toimintansa olennaisesta merki-

tyksestä ryhmän rikollisten tavoitteiden saavuttamisen kannalta.

Voimaantulosäännös. Ehdotettu laki tulee voimaantulosäännöksen mukaan voimaan vuonna 2003. Ottaen huomioon nyt kyseessä olevan hallituksen esityksen edellä esitetyn mukainen asiallinen yhteys hallituksen esitykseen HE 31/2003 vp sekä esityksen nykyinen käsittelyajankohta valiokunta pitää aiheellisena, että voimaantulosäännöstä muutetaan jättämällä voimaantulo avoimeksi myös kalenterivuoden osalta. Tällöin ehdotetun lain voimaantulo jää kaikilta osin tavanomaiseen tapaan määrättäväksi lain vahvistamisvaiheessa.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella lakivaliokunta ehdottaa,

että eduskunta hyväksyy New Yorkissa 15 päivänä marraskuuta 2000 tehdyn kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen Yhdistyneiden Kansakuntien yleissopimuksen siltä osin kuin sopimus kuuluu Suomen toimivaltaan,

että 1. lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana ja

että 2. lakiehdotus hyväksytään muutettuna seuraavasti:

2.

Laki

rikoslain 17 luvun 1 a §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan 19 päivänä joulukuuta 1889 annetun rikoslain (39/1889) 17 luvun 1 a §:n 1 momentti, sellaisena kuin se on laissa 142/2003, seuraavasti:

