

Asia: VN/24186/2023

Lausuntopyyntö työryhmämietinnöstä: Rikoslain soveltamisalaa koskevien 1 luvun säännösten uudistaminen

Lausunnonantajan lausunto

Yleistä

Yleistä

Mietinnössä ehdotetaan muutettaviksi rikoslain soveltamisalaa koskevat säännökset. Samalla täsmennettäisiin esitutkintalain ulkomailla tehtyjä rikoksia koskevaa säännöstä. Muutosehdotusten tavoitteena on varmistaa rikosoikeuden soveltamisalaa koskevan sääntelyn ajantasaisuus. Lisäksi tavoitteena on varmistaa, että rikoslain soveltamisaläsäännökset ovat tarkoituksenmukaisia ja täyttävät kansainvälisten ja EU:n sääntelyinstrumenttien mukaiset velvoitteet. Ehdotuksissa on tullut ottaa huomioon se, että rikollisuus on yhä useammin luonteeltaan rajat ylittävää ja rikoksia tehdään esimerkiksi verkkoympäristössä. Lisäksi on tullut kiinnittää huomiota uudentyyppisiin rikoksiin, kuten esimerkiksi Suomen alueen ulkopuolella sijaitsevien sähkö- ja tietoliikennekaapeleiden vahingoittamiseen. Ehdotukset perustuvat hallitusohjelmakirjaukseen rikoslain alueellista soveltamisalaa koskevien säännösten uudistamisesta.

Hovioikeus yleisellä tasolla kannattaa uudistuksen tavoitetta ajantasaistaa rikoslain 1 luvun säännökset. Hovioikeus kuitenkin katsoo, että ajantasaistamista ei lähtökohtaisesti tule tehdä soveltamisalaa laajentamalla, vaan pikemmin supistamalla ja tarkkarajaisesti.

Rikoslain alueellinen soveltamisala on vaikea ja monitahoinen aihepiiri. Suomen rikoslain soveltamisala nykyisin on hyvin laaja, kansainvälisesti vertailtuna laajempi kuin monissa muissa valtioissa. Samanaikaisesti pienenä valtiona Suomen viranomaisten voimavarat ovat hyvin rajallisia ja tulevana vuosina määrärahoja esimerkiksi tuomioistuinlaitoksessa tullaan merkittävästi vähentämään. Juttumäärät ovat myös muun muassa muiden viime vuosina toteutettujen lainsäädäntöuudistusten myötä (kuten seksuaalirikosuudistus) kasvaneet. Esimerkiksi viime vuonna Helsingin hovioikeuteen tuli noin 500 asiaa enemmän kuin edellisenä vuotena.

Suomen ulkopuolella tehdyn rikoksen käsittely on moninkertaisesti työläämpää kuin vastaavan Suomessa tehdyn rikoksen käsittely. Rikollisuuden kansainvälistyessä ja muuttaessa luonnettaan esimerkiksi tietoverkkoja hyödyntäen tehdyiksi rikoksiksi syntyy myös aikaisempaa useammin tilanteita, jolloin rikoksella on tekopaikasta tai muusta toimivaltaperusteesta johtuva liittymä useaan valtioon. Tästä on seurauksena, että aikaisempaa useammalla valtiolla on toimivalta käsitellä sama rikos, jolloin syntyy niin sanottuja positiivisia toimivaltakonflikteja valtioiden välillä, jotka voivat viime kädessä johtaa myös ne bis in idem -kiellon rikkomiseen. Tästäkin syystä hovioikeus katsoo, että mitä useammalla valtiolla on toimivalta käsitellä sama rikos, sitä kriittisemmin tulisi arvioida, onko tekoa rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta tai muutoin tarkoituksenmukaista käsitellä Suomessa.

Uudistusten lähtökohtana tulisi olla, että Suomen rikoslakia sovelletaan vain sellaisiin Suomen ulkopuolella tehtyihin rikoksiin, joilla on riittävän vahva liittymä Suomeen esimerkiksi rikoksesta epäillyn tai asianomistajan kansalaisuuden vuoksi taikka siksi, että rikokset kohdistuvat Suomeen tai sen olennaisiin intresseihin, taikka siitä syystä, että Suomella on EU-lainsäädäntöön tai kansainväliseen sopimukseen tai muuhun sitoumukseen perustuva velvoite ulottaa toimivalta rikokseen.

Mikäli liittymä Suomeen on epäolennainen tai etäinen, ei tällaisen rikoksen tutkintaa ja tuomioistuinkäsittelyä tulisi pyrkiä saattamaan Suomen toimivaltaan. Jos liittymää ei ole tai se on epäolennainen, myös asian käsittelyn kustannukset tulevat olemaan huomattavan suuret, koska yleensä kaikki jutun käsittelyyn liittyvä aineisto sijaitsee Suomen ulkopuolella. Esimerkiksi vastaaja on tavoitettava ja saatettava suomalaisten viranomaisten ja viimeistään tuomioistuimen eteen. Hovioikeuden mielestä in absentia -menettelyjen säätämiseen ei tulisi mennä.

Yksittäisistä ehdotuksista

Hovioikeus kannattaa ehdotettua lisäystä Suomeen kohdistunutta rikosta koskevaan 1 luvun 3 §:ään. Jos teolla on vakavasti loukattu tai vaarannettu Suomen yhteiskunnan tärkeää toimintoa, on rikosoikeudellisen toimivallan ulottaminen tekoon perusteltua riippumatta omaisuuden omistussuhteista. Perustelujen mukaan yhteiskunnan tärkeän toiminnon arvioimisessa voidaan tukeutua esimerkiksi lakiin kriittisen infrastruktuurin suojaamisesta ja häiriönsietokyvyn parantamisesta (niin sanottu CER-laki). Hovioikeus kannattaa myös 7 §:ssä kansainvälisinä rikoksina pidettävien rikosten luettelon nostamista lain tasolle.

Mietintö sisältää kuitenkin yksittäisiä ehdotuksia, joita hovioikeus ei pidä tarkoituksenmukaisina ja joiden tarpeellisuutta tai vaikutuksia ei mietinnön laajuudesta huolimatta ole riittävän perusteellisesti ehditty arvioida. Ehdotukset myös ulottavat Suomen rikoslain soveltamisalan laajemmalle kuin vertailumaissa. Vertailumaiden lainsäädäntöön ei esimerkiksi sisälly rikoksen tekopaikkaa koskevaan 10 §:ään ehdotettavan kaltaista toteuttamiskriteeriä. Hovioikeus katsoo, että voimassa oleva tekopaikan määritelmä jo kattaa sen kaltaiset verkkoympäristössä ja etäyhteyksin toteutettavat rikokset, joilla toteuttamiskriteerin tarpeellisuutta perustellaan. Kuten mietinnöstäkin ilmenee, kansainvälisiä tietoverkkorikoksia koskevia sopimusvelvoitteita voimaan saatettaessa ja

EU:n tietoverkkodirektiiviä täytäntöön pantaessa rikoslain on katsottu kattavan niiden veloitteet. Hovioikeus katsoo, että myös tietoverkkoa tai muita uusia teknologioita hyödyntämällä tehty rikos tulee paikantaa sen perusteella, missä tekijä on suorittanut teon ja missä tunnusmerkistön mukainen seuraus on ilmennyt. Toisaalta uuden toteuttamiskriteerin lisääminen nykyisten kriteerien rinnalle voi aiheuttaa tulkintaongelmia ja tuoda Suomen rikoslain soveltamisalan piiriin Suomen ulkopuolella tehtyjä rikoksia, joiden ainoa liittymä Suomeen on esimerkiksi sattumanvaraisesti määräytyvä palvelimen sijainti ilman, että Suomella on muutoin mihinkään rikoslain 1 luvun toimivaltasäännökseen perustuvaa intressiä rikosta käsitellä.

Hovioikeus myös pitää ongelmallisena niin sanottua universaaliperiaatetta koskevaan 7 §:ään ehdotettavaa pelkkään kansainväliseen tapaoikeuteen perustuvaa toimivaltasäännöstä, joka on väljästi muotoiltu, eikä edellytä sopimukseen perustuvaa veloitetta. Hovioikeus lisäksi katsoo, että kun huumausainerikoksiin ei Suomen ratifioimissa sopimuksissa edellytetä sovellettavan universaalitoimivaltaa, ne tulisi poistaa 7 §:n luettelosta. Huumausainerikokset ovat tyypillisesti myös laajoja kokonaisuuksia, joiden käsittely Suomessa vie huomattavasti viranomaisten voimavaroja. Hovioikeus ei siten pidä tarkoituksenmukaisena ulottaa rikoslain soveltamisalaa huumausainerikoksiin, joilla ei ole mitään liittymää Suomeen. Hovioikeuden mielestä Suomen edun mukaista olisi, että universaaliperiaatteen soveltuminen tulisi pitää hyvin rajoitettuna ja sen tulisi perustua yksinomaan kansainvälisiin veloitteisiin, joiden tulisi olla lähes universaalisesti ratifioituja.

Mietinnössä myös ehdotetaan sijaislainkäyttöä koskevan 8 §:n ulottamista laajemmalle kuin EU:n asetus rikosoikeudellisten menettelyjen siirtämisestä edellyttää. Hovioikeus ei näe perusteita sanotulle laajennukselle. Rikoslain soveltamisala laajenisi myös kaksoisrangaistavuuden vaatimusta koskevaan 11 §:ään ehdotettavien muutosten seurauksena.

Vähäiseltä vaikuttava yksittäinen muutos saattaa myös yhdessä muihin toimivaltaperusteiden kanssa ja suhteessa muuhun sääntelyyn laajentaa rikoslain alueellista soveltamisalaa ei-toivotulla tavalla.

Hovioikeus vielä kiinnittää huomiota rikoslain 1 luvun ja ulkomailla tehtyä rikosta koskevan esitutkintalain 8 §:n väliseen suhteeseen. Viimeksi mainitun säännöksen mukaan esitutkintaviranomaisella on laaja harkintavalta tutkia rikos, johon rikoslain 1 luvun nojalla voidaan soveltaa Suomen lakia. Rikos voidaan tutkia Suomessa, jos esitutkinnan toimittaminen Suomessa on tutkinnallisista syistä ja rikosvastuun toteuttamisen kannalta tarkoituksenmukaista. Lisäksi jos rikoksen tutkiminen edellyttää rikoslain 1 luvun 12 §:ssä tarkoitettua valtakunnansyyttäjän syytemääräystä, syyttäjä päättää esitutkinnan aloittamisesta. Hovioikeus pitäisi oikeusvarmuuden ja ennakoitavuuden kannalta parempana järjestelmää, jossa rikoslain soveltamisala määriteltäisiin 1 luvussa täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, jolloin tarvetta ei olisi jättää laajaa harkintavaltaa esitutkintai syyttävaviranomaiselle siitä, tutkitaanko rikos Suomessa vai ei.

Mietinnössä ehdotetaan vähäisiä muutoksia mainittuun esitutkintalain 8 §:ään. Pykälään ehdotetaan muun muassa lisäystä, jonka mukaan esitutkintaviranomainen voi jättää Suomen ulkopuolella

tehdyksi epäillyn esitutinnan toimittamatta tai syyttäjän suostumuksella lopettaa aloitetun esitutinnan, jos edellytykset esitutinnan toimittamiselle Suomessa eivät täyty. Syyttäjän suostumusta ei tarvittaisi, jos syyttäjä ei ole päättänyt esitutinnan aloittamisesta. Hovioikeus toteaa, että ehdotettua lisäystä ei tule kirjoittaa harkinnanvaraiseen muotoon. Selvää tulee olla, että jos laissa säädetyt edellytykset esitutinnan toimittamiselle Suomessa eivät täyty, esitutkintaa ei pidä toimittaa.

Hovioikeus myös kiinnittää huomiota valtakunnansyyttäjän syytemääräystä koskevan rikoslain 1 luvun 12 §:än ehdotettavaan muutokseen, jonka mukaan nykyinen muotoilu, jonka mukaan rikosta ei saa tutkia ilman valtakunnansyyttäjän määräystä pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa, muutettaisiin muotoon syytettyä ei saa nostaa. Vaikka ehdotettu säännös vastaisi joissakin tapauksissa noudatettua käytäntöä, hovioikeuden mielestä tällainen käytäntö pitäisi pikemminkin muuttaa lain sanamuodon mukaiseksi eikä lakia muuttaa. Hovioikeus kuitenkin pitäisi tärkeänä, että valtakunnansyyttäjän kantaa Suomen ulkopuolella tehdyn rikoksen käsittelemiseen Suomessa ei hankittaisi vasta siinä vaiheessa, kun päätetään syytteen nostamisesta. Tarkoituksenmukaista olisi, että valtakunnansyyttäjä osallistuisi päätöksentekoon jo aikaisemmin, jotta esitutkinta ei osoittautuisi turhaksi sen takia, että valtakunnansyyttäjä loppupeleissä päättää olla antamatta syytemääräystä.

Ehdotusten taloudellisista vaikutuksista

Mietinnössä arvioidaan ehdotettujen muutosten vaikutusten viranomaisten työmäärään ja kustannuksiin jäävän vähäisiksi Suomessa tutkittavien ulkomaille tehtyjen rikosten suhteellisen pieni määrä huomioon ottaen. Toisaalta mietinnössä todetaan, että kustannusten kasvamisen riski liittyy huumausainerikosten huomattavan laajaan soveltamisalaan. Myös rikoksen tekopaikkaa koskevaan 10 §:ään ehdotettujen muutosten perusteella rikokset voitaisiin aikaisempaa useammin katsoa tehdyksi Suomessa. Hovioikeus toteaa, että myös muiden muutosten, joilla rikoslain soveltamisala laajenisi nykyisestä, voidaan arvioida lisäävän Suomessa käsiteltävien rikosten määrää. Helsingin hovioikeuden osalta sanottu koskee muun muassa rikoslain 1 luvun 11 §:ään ehdotettavaa luopumista kaksoisrangaistavuuden vaatimuksesta sotilasoikeudenkäyntilain mukaisissa rikoksissa, koska Helsingin hovioikeus toimii valtakunnallisena muutoksenhakuasteena sotilasoikeudenkäyntiasioissa.

Vaikka Suomen ulkopuolella tehtyjä rikoksia on tähän mennessä käsitelty lukumääräisesti vähän Suomessa tehtyihin verrattuna, niiden käsittely on edellä todetusti aina moninkertaisesti työläämpää Suomessa tehtyihin rikoksiin verrattuna. Mietintöön ei sisälly euromääräistä tai henkilötyövuosiin perustuvaa arviota muutosten kustannusvaikutuksista.

Hovioikeus katsoo, että esityksen jatkovalmistelussa ehdotusten kustannusvaikutukset tulee ainakin arvioida esimerkiksi konkreettisten Suomen ulkopuolella tehtyjä rikoksia koskevien tapausten pohjalta. Esimerkkejä löytyy muun muassa huumausainerikoksista, sotarikoksista ja tietoverkkoa hyödyntäen tehdyistä rikoksista (esimerkiksi Ruandan ja Liberian sotarikosoikeudenkäynnit, Helsingin hovioikeudessa vireillä oleva Ukrainaan liittyvä sotarikosasia, sekä Vastaamo-tietomurtokokonaisuus). Tuomioistuimessa ei voida keskittää voimavaroja tiettyihin painopisteisiin,

vaan kaikki sinne vireille saatetut asiat on käsiteltävä ja ratkaistava. Yhtään asiaa ei tuomioistuimessa voida käsitellä ja ratkaista ilman tuomari- ja kansliatyövoimaa. Ehdotettuja muutoksia ei tule toteuttaa, ellei niistä aiheutuviin lisääntyviin tehtäviin osoiteta määrärahoja valtion talousarviossa.

Ehdotetun rikosoikeuden soveltamisalan riittävyys ja tarkoituksenmukaisuus

-

Rikoksen tekopaikkaa koskevat säännökset (1 ja 10 §)

-

Muut rikosoikeuden soveltamisalaa koskevat säännökset (2–9 §)

-

Muut ehdotetut rikoslain 1 luvun säännökset (11–14 §)

-

Esitutkintalain 3 luvun 8 §:ään ehdotetut muutokset

-

Ehdotusten suhde kansainvälisiin ja eurooppalaisiin velvoitteisiin

-

Uudistuksen tavoitteiden saavuttaminen ehdotetuilla lainsäädäntömuutoksilla

-

Ehdotusten vaikutukset

-

Muut asiat

-

Lehtonen Elina
Helsingin hovioikeus - Lausunnon on valmistellut hovioikeuden presidentti
Asko Välimaa