



Väkivaltaisiin ääriliikkeisiin puuttuminen

1 Yleistä

Tässä muistiossa väkivaltaisilla ääriliikkeillä tarkoitetaan liikkeitä, joiden toimintaan sisältyy väkivaltaista ekstremismia, vihapuhetta tai muuta toimintaa, joka on määritelty kielletyksi kansainvälisissä sopimuksissa, kansallisessa lainsäädännössä tai jota yhteiskunnan vallitsevan käsityksen mukaan pidetään hyvien tapojen vastaisena.

2 Kansainväliset velvoitteet puuttumiseen

Yhdistyneiden Kansakuntien kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) 4 artikla on perusvelvoite kieltää rasistiset järjestöt ja kriminalisoida osallistuminen kyseisten järjestöjen toimintaan. Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 8/1976) 20 artikla kieltää kansallisen taikka rotu- ja uskonnollisen vihan puoltamisen.

3 Puuttuminen lainsäädännön perusteella

3.1 Rikoslain perusteella

Rikoslain 17 luvun 1 a § kriminalisoi järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumisen. Rikoslain 17 luvun 1 a §:n säätämisperuste on nimenomaisesti ollut Yhdistyneiden Kansakuntien rotusyrjintäsopimuksen 4 artiklan velvoitteen täytäntöönpano. Tämän vuoksi rikoslain 17 luvun 1 a §:n soveltamisalaan kuuluvat esimerkiksi väkivaltaisten ääriliikkeiden toiminnasta aiheutuneet seuraukset, jos niiden katsotaan täyttävän järjestäytyneisyyden edellytykset rikoslain 6 luvun 5 §:n 2 momentin mukaisesti. Myös muilla rikoslain rangaistussäännöksillä voidaan puuttua väkivaltaisten ääriliikkeiden toimintaan.

Kaikkien edellä mainittujen lainkohtien soveltamisen tehokkuus sekä käytännön yleis- ja erityisestävä vaikutus riippuu esitutkintaviranomaisen, syyttäjän ja tuomioistuinlaitoksen muodostaman rikosprosessuaalisen järjestelmän toimivuudesta kokonaisuutena.

3.2 Yhdistyslain perusteella

Yhdistyslakia voidaan käyttää puuttumisen välineenä tapauksissa, joissa yhdistys on rekisteröitynyt tai yhteenliittymää voidaan pitää rekisteröimättömänä yhdistyksenä. Yhteenliittymä ei voi itse päättää, ettei sitä ole pidettävä rekisteröimättömänä yhdistyksenä, vaan asiaa arvioidaan yksittäistapauksen objektiivisten tunnusmerkkien perusteella.

Yhdistyslain 43 §:n mukainen lakkauttaminen, varoitus sekä varojen menettäminen valtiolle ja 44 §:n väliaikainen toimintakielto koskevat sekä rekisteröityä että rekisteröimättömää yhdistystä. Lakkauttamiskanteen voi nostaa syyttäjä, Poliisihallitus tai yhdistyksen jäsen. Lakkauttamiskanteen kynnystä nostavat perustuslain 13 §:n 2 momentin yhdistymisvapaus ja yhdistyslain 43 §:n 1 momentissa ilmaistu olennaisuusvaatimus lakien tai hyvien tapojen vastaisuudesta. Olennaisuus on yhdistyslain perusteluissa määritelty toiminnaksi, joka jatkuvasti osoittaa piittaamattomuutta yleisen edun vuoksi annetuista pakottavista lain säännöksistä.

26.09.2016

Lakkauttamisen tai väliaikaiseen toimintakieltoon asettamisen noudattamatta jättäminen rangaistaan sakolla 62 §:n mukaisena laittoman yhdistystoiminnan harjoittamisena.

3.3 Kokoontumislain perusteella

Poliisilla on oikeus 15 §:n perusteella kieltää yleisötilaisuus, 21 §:n perusteella keskeyttää yleinen kokous tai määrätä se päättymään ja 22 §:n perusteella estää, keskeyttää tai päättää yleisötilaisuus. Päätösvaltaa käytettäessä otetaan huomioon perusoikeusmyönteinen tulkinta ja kokoontumisvapauden edistäminen.

4 Puuttuminen poliisitoiminnan keinoin

4.1 Poliisitoiminnan kohdistaminen väkivaltaisiin ääriliikkeisiin

Väkivaltaisen ekstremismin tilannekatsauksessa (SM julkaisu 23/2016) todetaan, että väkivaltaisista oikeistolaisista ekstremismirikoksista epäillyt ovat valtaosin 20–35-vuotiaita miehiä. Väkivaltaisista vasemmistolaisista ekstremismirikoksista epäillyt ovat 20–30-vuotiaita miehiä ja naisia. Rikokset ovat tapahtuneet kaupunkien keskusta-alueilla. Tilannekatsauksen tietojen perusteella voidaan yleistäen sanoa oikeistolaisten ekstremistien kohdistavan pääosan rikoksista luonnollisia henkilöitä, esimerkiksi maahanmuuttajia ja seksuaalivähemmistöjä, kohtaan. Vasemmistolaiset ekstremistit vastaavasti kohdistavan pääosan rikoksista valtiokoneistoa, erityisesti poliisia, kohtaan.

Tekijöihin, yhdistyksiin tai yhteenliittymiin voidaan kohdistaa poliisin tiedonhankintaa. Tiedonhankinta ei näissä tapauksissa poikkea muista poliisitoiminnan tiedonhankinnan toimintatavoista tai vakiintuneesta projektitutkinta- tai kohdetorjuntamenettelystä. Tiedonhankinnalla on oltava ennalta määritelty tavoite, toiminnan on oltava johdettua ja reaaliaikaista. Hankittua tietoa on analysoitava ja sen suorittamiseksi poliisilla on tarve perustaa analyysirekistereitä.

Poliisin toimivaltuudet tiedonhankinnassa kattavat toiminnalliset tarpeet. Poliisitoiminnan kohdistaminen ennalta ehkäisyyn edellyttää voimavarojen käytön suunnittelua ja priorisointia.

4.2 Väkivaltaisten ääriliikkeiden tunnistaminen ja seuranta

Poliisin päivittäistoiminta antaa laajan mahdollisuuden tehdä havaintoja yhteiskunnan tapahtumista hälytystehtävillä, rikostutkinnassa ja lupapalveluissa. Päivittäistoiminta on siten osa poliisin tiedonhankinnan kokonaisuutta. Tiedonhankinnan käsitteen ei saa katsoa sisältävän vain salaisia tiedonhankinta- ja pakkokeinoja. Suomalaisen poliisin nauttimaan luottamusta ja helppoa lähestyttävyyttä on hyödynnettävä kehittämällä poliisin tavoitettavuutta esimerkiksi nykyistä laajempien Internet-palvelujen avulla. Internet antaa lisäksi mahdollisuuden tunnistaa kaikkea radikalisoitumista.

Väkivaltaisten ääriliikkeiden tekemien rikosten tilastoinnin ja seurannan yksi epävarmuustekijä on väkivaltaisten ääriliikkeiden tunnistaminen rikosilmoitusta kirjattaessa tai muissa tilanteissa, joissa poliisi kohtaa asianosaisia tai tulee muuten tietoiseksi tapahtumankuluista. Tällöin ratkaisevaksi muodostuu yksittäisen poliisimiehen taito tunnistaa tilannetekijät, jotka viittaavat väkivaltaiseen ääriliikkeeseen. Tunnistamisen tehostamiseksi Suojelupoliisi on kouluttanut poliisiyksiköitä ja tehostanut tiedonvaihtoa. Lisäksi poliisi on osallistunut EU-hankkeeseen, jossa poliisimiehiä koulutetaan tunnistamaan väkivaltaista ääriliikehdintää.

Kansallisen väkivaltaisen radikalisoitumisen ja ekstremismin ennalta ehkäisyn toimenpideohjelman (SM julkaisu 15/2016, jatkossa toimenpideohjelma) toimeenpanoa seurataan säännönmukaisesti. Toimenpideohjelman painopisteitä ovat muun muassa väkivaltaisen ekstremismin tunnistaminen yhteiskunnassa, ennalta ehkäisevän työn kohdistaminen nuoriin, opetustoimen medialukutaito propagandistisen sisällön tunnistamiseksi ja selvitystyö ekstremistisen rekrytoinnin

26.09.2016

toimintamekanismien ymmärtämiseksi. Aloitettuja toimenpiteitä ovat RADINET-hanke, jossa radikalisoituneille henkilöille luodaan toimintamalli irtaantua väkivaltaisesta ääriajattelusta ja -toiminnasta, Ankkuritoiminta, jolla ennalta ehkäistään väkivaltaista radikalisoitumista ja keväällä OKM:n toimesta käynnistetty Merkityksellinen Suomessa -ohjelma, jonka toimenpiteillä torjutaan vihapuhetta ja osattomuutta muun muassa kouluissa ja järjestöissä. Ohjelmassa otetaan käyttöön koulutuksen, kulttuurin, nuorisotyön ja liikunnan toiminnot sen varmistamiseksi, että lapset ja nuoret oppisivat alusta alkaen suvaitsevaisiksi, toista kunnioittaviksi ja yhdenvertaisuutta arvostaviksi.

Poliisille toimenpideohjelman toimeenpanon seuranta antaa todennettua tietoa ilmiön valtakunnallisuudesta, toistuvuudesta sekä muutoksista ilmiön sisällä. Samalla toimenpideohjelmaan kuuluvat hankkeet antavat p8oliisille mahdollisuuden uusiin osallistumis- ja lähestymistapoihin.

4.3 Poliisitoiminnan kohdistamisesta kokonaisuutena

Poliisin voimavaroja voidaan tarvittaessa kohdentaa torjumaan yhteiskunnallisesti haitallisia ilmiöitä hallinnollisin ja rikosprosessuaalisin keinoin. Kohdentaminen sitoo voimavaroja pois jostain muusta poliisin lakisääteisestä tehtävästä. Tämän vuoksi poliisitoiminnan kohdentaminen on arvovalinta, joka on osattava viestiä tehokkaasti ja ymmärrettävästi. Väkivaltaisiin ääriilikkeisiin kohdistettavan toiminnan on muun poliisitoiminnan tavoin oltava yhdenvertaista ja läpinäkyvää. Toimintaa tarkastellaan jälkikäteen muun muassa laillisuusvalvonnassa.

Poliisitoiminnan on oltava tietojohdosta. Tämän vuoksi poliisin ja jokaisen väkivaltaisten ääriilikkeiden torjuntaan osallistuvan muun toimijan tulisi tarkastella oman tiedonkulkunsa sujuvuutta ja reaaliaikaisuutta. Viranomaiskohtaisten salassapitosäännösten tulkinnan tulisi olla yhteistyötä ja tiedonkulkua tukevaa. Samalla on huolehdittava salassapidolla suojattavista oikeushyvistä.

5 Havaitut ongelmat

Väkivaltaiset ääriilikkeet ovat jo nykyään kiellettyjä, ja niiden yhteiskunnalle haitalliset toimintamuodot on säädetty rangaistaviksi. Poliisilla on toimivaltuudet puuttua yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavaan käyttäytymiseen.

Ongelmana voidaan kuitenkin pitää sitä, että yhdistysten lakkauttamista koskevia säännöksiä ei sovelleta käytännössä, eikä oikeuskäytäntöä ole myöskään järjestäytyneen rikollisryhmän toimintaan osallistumista koskevan rangaistussäännöksen soveltamisesta väkivaltaisiin ääriilikkeisiin tai rasistisiin ryhmiin. Säännösten soveltamisen edellytyksenä on, että ääriilikkeet tunnistetaan, paljastetaan ja niiden toimintaa seurataan.

Lainsäädännölliset keinot eivät sellaisenaan ole riittäviä viharikosten ja rasismin torjumiseksi. Olennaista on, että yhteiskunnallinen ilmapiiri ei tarjoa kasvualustaa ääriilikkeille. Poliittisten päättäjien ja viranomaisten viestinnällä ja esimerkillä on tässä tärkeä merkitys ennen kaikkea vihapuheen torjunnassa. Myös vihapuheeseen puuttuminen poliisin toiminnassa on koettu ongelmalliseksi. Kansanryhmää vastaan kiihottamisella ei pääsääntöisesti ole asianomistajaa, joten rikosten tuleminen poliisin tietoon on riippuvaista paljastavasta toiminnasta ja siihen osoitetuista resursseista.

Vihamotiivien tunnistaminen ja kirjaaminen muissakin viharikoksissa vaatii voimavaroja. Poliisiammattikorkeakoulun selvitysten mukaan poliisi tutkii vuosittain noin 600—700 rikosilmoitusta, jotka sisältävät epäilyn vähintään yhdestä rasistisesta rikoksesta. Rasistisia motiiveja koskevaa rangaistuksen koventamisperustetta sovelletaan kuitenkin vuosittain vain alle 20 tapauksessa.

Poliisin näkyvyys mielenosoituksissa ja muissa yleisissä kokouksissa perustuu kokoontumisilmoituksiin ja niistä tehtäviin riskiarvioihin. Laadukkaiden riskiarvioiden laatimisen edellytys on ääriilikkeiden tunnistaminen, paljastaminen ja seuranta. Kokoontumislain ennakoilmoituksen tekemiselle annettu 6 tunnin aikaraja ennen yleisen kokouksen alkua on lyhyt poliisin voimavarojen suuntaamiselle erityisesti laajoissa ja erityistä varautumista vaativissa tilanteissa.

26.09.2016

Väkivaltaisiin ääriilikkeisiin liittyviin tunnuksiin puuttuminen on ollut ongelmallista, koska järjestyslaissa ei ole suoraan sovellettavaa säännöstä.

6 Toimenpide ehdotukset suhteessa havaittuihin ongelmiin

6.1 Väkivaltaiseen ekstremismiin ja ääriilikkeiden laittomaan toimintaan vaikuttaminen

Osoitetaan voimavaroja Keskusrikospoliisille ja poliisilaitoksille sekä Suojelupoliisille tiedustelu-, rikostiedustelu- ja analyysitoimintaan sekä ennalta estävään toimintaan lisäämällä poliisimiehiä ja asiantuntijoita, joiden erityisvastuuna on väkivaltainen ekstremismi. Tavoitteena on tehostaa ääriilikkeisiin liittyvää tiedonhankintaa valtakunnallisella ja paikallisella tasolla.

Osoitetaan voimavaroja Keskusrikospoliisille ja Suojelupoliisille yhdyshenkilöiden sijoittamiseksi suurimpien poliisilaitosten rikostiedustelu ja -analyysi sekä PTR-yksiköihin. Tavoitteena on väkivaltaisen ekstremismin torjuntaan liittyvän yhteistyön tehostaminen, ilmiön motiivien selvittäminen ja tiedonvaihdon parantaminen. Tehostetaan myös ääriilikkeiden torjuntaan liittyvää kansainvälistä yhteistyötä.

Osoitetaan voimavaroja poliisilaitoksille lisäämällä poliisimiehiä, joiden erityisvastuuna on moniammatillinen yhteistyö Ankkuritoiminnassa. Tavoitteena on tehostaa toimenpideohjelman toteuttamista, poliisin verkostoitumista ja lisätä vaikuttavuutta paikallisella tasolla.

Osoitetaan voimavaroja toimenpideohjelman edellyttämälle tutkimustoiminnalle, jolla tunnistetaan radikalisoituvia sekä heitä rekrytoivia henkilöitä ja ilmiön mekanismeja. Tuetaan toimenpideohjelman hankkeita (RADINET, Ankkuritoiminto ja Merkityksellinen Suomessa) ja tehostetaan niiden ennalta estävää vaikutusta sekä tarjotaan malleja radikalisoitumisesta irtihaluaville. Tavoitteena on varmistaa sisäministeriön vastuulla olevan toimenpideohjelman tehokas toteuttaminen ja jo tehtyjen panos.

6.2 Väkivaltaisesti ekstremististen yhdistysten tai yhteenliittymien laillisuuden selvittäminen

Poliisihallitus ja syyttäjälaitos yhteistyössä selventävät toimintavastuut- ja mallit yhdistyslain mukaisen lakkauttamisen käyttämiseksi ja rikoslain rangaistussäännösten soveltamiseksi. Tavoitteina ovat tehokkaampi ja ajantasaisempi puuttumismahdollisuuden käyttäminen sekä säännösten käyttökelpoisuuden selvittäminen oikeuskäytännön kautta.

6.3 Vihapuheeseen puuttuminen

Valtioneuvosto ja poliisihallinto viestivät väkivaltaisten ääriilikkeiden torjunnasta yhtenäisesti ja ajantasaisesti. Viestinnällä tuodaan ilmi nollatoleranssi rasistiseen ja muuhun vihapuheeseen sekä väkivaltaisiin ääriilikkeisiin. Valtioneuvosto on sitoutunut tähän myös 2014 antamassaan ihmisoikeusselonteossa.

Osoitetaan voimavaroja Keskusrikospoliisille vihapuheeseen keskittyvään verkkorikosyksikköön ja Helsingin poliisilaitokselle vihapuhetta paljastavaan, tutkivaan ja ennalta estävään yksikköön ja poliisilaitosten nettipoliisitoiminnan vahvistamiselle. Tavoitteina ovat tehostaa väkivaltaisiin ääriilikkeisiin liittyvien rikosten aktiivista ennalta estämistä, paljastamista ja selvittämistä, luoda toimintamalleja esitutkintaan ja syyttäjyhteistyöhön, parantaa tiedonvaihdon sujuvuutta ja lisätä sosiaalisessa mediassa tapahtuvalla näkyvällä poliisitoiminnalla luottamusta valtion nollatoleranssiin ja poliisin objektiivisuuteen.

6.4 Rasististen motiivien selvittäminen viharikosten esitutkinnassa

Poliisi varmistaa, että rasistiset motiivit selvitetään riittävässä määrin ja kirjataan esitutkintapöytäkirjaan viharikosten esitutkinnassa, jotta ne voidaan ottaa huomioon syyteharkinnassa, rangaistusvaatimusta ja seuraamuskannanottoa laadittaessa sekä rangaistusta määrättäessä.

26.09.2016

6.5 Poliisin valvonta- ja hälytystoiminta

Pyritään varmistamaan poliisin näkyvyys yleisissä tilaisuuksissa, jotka liittyvät suoraan tai välillisesti väkivaltaisiin ääriilikkeisiin tai muuhun yhteiskuntarauhaa vaarantavaan toimintaan. Tiedonkulku kokoontumisilmoituksista poliisin johtamisjärjestelmään ja päivittäistoiminnan suuntaamiseen varmistetaan. Yleisistä kokouksista ja yleisötilaisuuksista tehtävän riskianalyysin kattavuus varmistetaan. Tavoitteina ovat ennalta estää väkivaltaisuudet sekä muut yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvät häiriötilanteet.

Osoitetaan voimavaroja erityissuojattujen ja erityistarkoitukseen käytettävien ajoneuvojen hankintaan. Tavoitteena on parantaa poliisin suorituskykyä joukkojenhallintatilanteissa. Ajoneuvoja voidaan käyttää myös muihin tarkoituksiin ja erityistilanteisiin.

6.6 Lainsäädäntötoimet

Yhdistysten lakkauttamiseen liittyvää menettelyä tarkistetaan lakkauttamisesta saatavien kokemusten perusteella. Valmistelussa arvioidaan, onko yhdistyslakia tarpeen muuttaa esimerkiksi siten, että säädettäisiin poliisin suorittavan poliisilain 6 luvun mukaisen poliisitutinnan syyttäjän pyynnöstä lakkauttamisen edellytysten selvittämiseksi. Tavoitteena on muodostaa käsitys lainsäädännön toimivuudesta ja yhdistyslain vastaisen toiminnan laajuudesta. Valmistelusta vastaa oikeusministeriö yhteistyössä sisäministeriön ja Valtakunnansyyttäjänviraston kanssa.

Oikeusministeriö käynnistää arvioinnin kokoontumislain mukaisen ilmoitusmenettelyn muuttamiseksi. Tavoitteena on turvata perustuslaissa säädetyn kokoontumisvapauden käyttämistä parantamalla varautumista mielenosoitusten ja yleisten kokousten suojaamiseen.

Sisäministeriö käynnistää yhteistyössä oikeusministeriön kanssa arvioinnin, jonka tavoitteena on lakkautettujen väkivaltaisten ääriilikkeiden tunnusten käytön kieltäminen lailla. Tavoitteina ovat lainsäädännöllinen yhdenmukaisuus ja viranomaisten puuttumismahdollisuuksien tehostaminen.

7 Kustannusvaikutukset

Tässä muistiossa käsiteltujen toimenpide-ehdotusten kustannusvaikutuksia käsitellään erillisessä muistiossa. Oikeusministeriön hallinnonalan viranomaisten lisäresurssitarpeita selvitetään erikseen. Tarvittavia määrärahoja käsitellään täydentävän talousarvioehdotuksen yhteydessä.

Sami Ryhänen
Poliisiylitarkastaja

Ville Hinkkanen
Lainsäädäntöneuvos

Jakelu

Sisäministeri Paula Risikko
Kansliapäällikkö Päivi Nerg
Erityisavustaja Juuso Rönnholm
Erityisavustaja Emma Hannonen
Osastopäällikkö Kauko Aaltomaa
Poliisijohtaja Sanna Heikinheimo
Johdon sihteerit Sademies, Vihervirta, Landström, Joensuu

Tiedoksi

Oikeusministeriö
Poliisihallitus
Keskusrikospoliisi
Suojelupoliisi
Helsingin poliisilaitos