

Tuomas Ojanen
8.9.2015

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 289/2014 vp eduskunnalle Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntöön vuonna 2010 Kampalan tarkistuskonferenssissa tehtyjen muutosten hyväksymisestä sekä laeiksi muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä rikoslain ja pakkokeinolain muuttamisesta

Valtiosääntöoikeudellinen yleisarvio

Esityksen jaksossa 4.1 on tehty selkoa niistä perusteista, joiden takia eduskunnan hyväksyminen on tarpeen käsillä olevalle sopimukselle. Samoin esityksessä ehdotettu eduskunnan hyväksymispäätös kattaisi ne asiat, joille jo vakiintuneen käytännön mukaan pitää saada eduskunnan hyväksyminen.

Edelleen esityksen käsittelyjärjestysjaksossa 4.2 on tarkasteltu voimaansaattamislakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin, lähinnä perustuslain 113 §:ään. Esityksen mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisen järjestyksessä.

Nähdäkseni valiokunta voi yhtyä esityksen valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lopputulemiin, samoin kuin pääosin käsittelyjärjestysperusteluihin muutamin täsmentävin tai selventävin lisähuomautuksin.

Voimaansaattamislakiehdotus

Voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestys v. perustuslain muuttaminen

Esityksen käsittelyjärjestysjaksossa on tarkasteltu sekä voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestystä että perustuslain 113 §:n muuttamisen tarvetta ilman, että näiden kahden erillisen valtiosääntöoikeudellisen kysymyksen välillä olisi tehty riittävää eroa. On kuitenkin painokkaasti korostettava, että kysymys valtiosopimuksen tai muun kv. velvoitteen valtiosisäistä voimaansaattamista tarkoittavan lakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä on eri asia kuin kysymys perustuslain muuttamisesta kv. velvoitteen ja sen kansallisen hyväksymisen ja voimaansaattamisen johdosta. Ero konkretisoituu käsittelyjärjestyksen tasolla: kv. velvoitteen voimaansaattamislakiehdotus, jonka katsottaisiin koskevan perustuslakia perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla, on käsiteltävä perustuslainkohdan mukaisessa ns. supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Sitä vastoin perustuslain muutos on käsiteltävä perustuslain 73 §:n mukaisesti silloinkin, kun muutoksen perusteena on jokin kansainvälinen velvoite.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusteet

Esityksen käsittelyjärjestysjaksossa on arvioitu Kampalassa vuonna 2010 Kansainvälisen rikostuomioistuimen peussäntöön tehtyjen muutosten suhdetta perustuslakiin lähinnä perustuslain 113 §:n kannalta. On kuitenkin syytä todeta, että esityksen valtiosääntöoikeudellisessa arviossa on syytä huomioida myös perustuslain täysivaltaisuussäntely sekä perustuslain 8 §:n rikosoikeudellinen legaliteettiperiaate.

Toinen asia on, että esitys ei nähdäkseni ole ongelmallinen perustuslain täysivaltaisuussäntelyn kannalta. Vaikka yksilön rikosoikeudelliseen vastuuseen johtavan hyökkäysrikoksen tunnusmerkistö on määritelty tavalla, joka ei ole aivan ongelmaton rikosoikeudellista vastuuta koskevien säännösten tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimusten kannalta, nähdäkseni omaksuttu määrittely ei ole vastoin perustuslain 8 §:ää, kun huomioiden nyt käsillä oleva aihepiiri sekä se rajattu henkilöpiiri tai kohderyhmä, jota säännös koskisi.

Perustuslain 113 §

Perustuslain 113 §:n mukaan tasavallan presidenttiä vastaan voidaan nostaa syyte myös rikoksesta ihmisyyttä vastaan.

Rikoksilla ihmisyyttä vastaan tarkoitetaan perustuslain esitöiden mukaan rikoksia, jotka "teon laajakantoisiin vaikutuksiin tai erityisen törkeään luonteeseen nähden on katsottava pikemminkin ihmisyyteen ja ihmiskuntaan kuin yksityiseen henkilöön kohdistuviksi". Kyse on siis ns. ihmisoikeusrikoksista, joihin "sisältyy ominaispiirteenä teon kohteen kuuluminen jollakin tavoin syrjittyyn tai syrjimisvaarassa olevaan ryhmään." (HE 1/1998 vp, s. 168). Näitä rikoksia koskevat rangaistussäännökset sisältyvät tällä hetkellä rikoslain 11 lukuun.

Rooman perussäännön ratifioinnin yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunta arvioi muun ohella perussäännön 27 artiklan määräystä virallisen aseman merkityksettömyydestä. Valiokunnan mukaan perustuslain 113 §:n käsitettä "rikokset ihmisyyttä vastaan" tulee tulkita *itsenäisesti*.¹ Ilmaisun merkitys ei siis sinällään ole sidoksissa siihen, mitä rikoslain 11 luvussa säädetään rangaistaviksi rikoksina ihmisyyttä vastaan, eikä varsinkaan Perussäännön 6–8 artiklassa tarkoitettuja joukkotuhontaa, rikoksia ihmisyyttä vastaan ja sotarikoksia on valiokunnan käsityksen mukaan perusteltua pitää perustuslain 113 §:ssä käsitteen "rikos ihmisyyttä vastaan" avulla määritellyn vastuun piiriin kuuluvina (PeVL 45/2000 vp, s. 5.).

¹ Sen paremmin perustuslakia alemmanasteisten säädösten kuin vaikkapa rikoslain tasolta kuin kv. oikeuden tasolta *ei* voida määrätä siitä, miten perustuslain 113 §:ää pitää tulkita. Tässä yhteydessä on paikallaan muistuttaa perinteisestä valtiosääntöoikeudellisesta periaatteesta, jonka mukaan perustuslain selittämiseen on suhtauduttu torjuvasti tai ainakin pidättyvästi. Aiemmin periaatetta ilmensi valtiopäiväjärjestyksen 67 §, jonka mukaan "perustuslain selittäminen" oli yksi perustuslain säätämisyjärjestyksestä edellyttävä seikka. Voimassa olevan perustuslain 73 §:ssä ei enää mainita erikseen perustuslain selittämistä mutta "perustuslain selittämisen kielto" on edelleen voimassa oleva valtiosääntöperiaate.

Kun lukee perustuslain 113 §:n sanamuotoa perustuslain esitöiden valossa, voidaan nähdäkseni yhtyä hallituksen esityksen kantaan siitä, että ”nyt hyväksyttävänä oleva hyökkäysrikosta koskeva määritelmä ei perustuslain 113 §:n sanamuotoa tiukasti lukien näyttäisi sisältyvän pykälän soveltamisalaan.” Samalla on kuitenkin todettava, että kyseiselle perustuslain 113 §:n ilmaisulle ”rikokset ihmisyyttä vastaan” tulee antaa itsenäinen merkitys, kuten perustuslakivaliokunta on jo aiemmin nimenomaisesti todennut. Ilmaisun tulkinnassa tulee myös lähteä siitä, että se kattaa vähintään kaikki Rooman perussäännön sisältämät, kaikkein vakavimmat kansainväliset rikokset, etenkin kun kaikkea Suomen oikeutta, perustuslaki mukaan lukien, on tulkittava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa. Kun lisäksi otetaan perustuslain 114 §:n tulkinnassa huomioon perustuslain 1 §:n 2 ja 3 momenttien säännökset siitä, että ”Suomen valtiosääntö ... turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden” ja että ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi”, nähdäkseni nyt hyväksyttävänä oleva hyökkäysrikosta koskeva määritelmä voidaan – tai oikeastaan pitääkin – tulkintateitse lukea 113 §:ään, kuten hallituksen esityksessä esitetään.

Kannastani seuraa, että perussääntöön tehdyt muutokset eikä niiden voimaansaattamista tarkoittava lakiehdotus koske sillä tavoin perustuslakia kuin perustuslain 95 §:n 2 momentissa² tarkoitetaan.

Perustuslain 113 §:n muuttaminen

Kuten jo edellä totesin, hallituksen esityksessä tunnutaan jossain määrin sekoittavan kysymys voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestyksestä kysymykseen perustuslain 113 §:n muuttamisen tarpeesta käsillä olevan kv. velvoitteen johdosta. Tästä oireilee käsittelyjärjestysjakson pitkäkö tarkastelu perustuslain 113 §:n muutostarpeesta, joka päättyy johtopäätökseen ”Näin ollen hallitus katsoo, että perustuslain 113 §:ää ei ole tarpeen tämän esityksen johdosta muuttaa.”(s. 34).

Olen kuitenkin sinänsä samaa mieltä hallituksen esityksen kanssa siitä, ettei perustuslain 113 §:n muuttaminen ole välttämätöntä nyt hyväksyttävänä olevan hyökkäysrikosta koskevan määritelmän takia. Tässä yhteydessä voi myös todeta, että perustuslain 113 §:n muuttamista kv. oikeuskehityksen takia on v. 2000 perustuslain voimaantulon jälkeen arvioitu ensin perustuslain seurantatyöryhmässä v. 2003, sitten v. 2008 perustuslaki – työryhmässä ja perustuslain tarkistamiskomiteassa – vaikkei sen mietinnössä asiaa enää mainittu. Perustuslain 113 §:n muuttamista ei kuitenkaan pidetty tarpeellisena siitäkään huolimatta, että nyt hyväksyttävänä olevan hyökkäysrikosta koskevan määritelmän kaltaisten ilmaisujen välinen jännite perustuslain 113 §:n sanamuodon kanssa on ollut verraten hyvin tiedossa.

Perustuslain 113 §:n muuttamiselle paremmin nykyistä oikeustilaa kuvaavaksi ei tietenkään ole mitään valtiosääntöoikeudellista estettä. Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voisikin huomauttaa, että tarvetta perustuslain 113

² Valtiosääntöoikeudellinen arvio siitä, koskeeko asia perustuslakia, on hyväksymisestä päättämisen yhteydessä perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaisesti samanlainen kuin voimaansaattamiskysymyksen eli perustuslain 95 §:n 2 momentin osalta. Ks. esim. PeVL 38/2001 vp.

§:n tarkistamiseen pitäisi arvioida perustuslain joskus tulevaisuudessa alkavien kehittämissponnisteluja yhteydessä.

Helsingissä 8. päivänä syyskuuta 2015

Tuomas Ojanen

professori

Helsinki