

Lakivaliokunta

Hallituksen esitys 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

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys 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 (HE 289/2014 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut valtiopäivillä 2014 vp:

- lähetystöneuvos Satu Suikkari-Kleven, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntösihteeri Virpi Laukkanen, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- valtiosyyttäjä Raija Toiviainen, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikosylikomisario Thomas Elfgren, keskusrikospoliisi
- professori Kimmo Nuotio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon valtiopäivillä 2014 vp:

- professori Pekka Viljanen
- yliopistonlehtori Minna Kimpimäki

Valiokunta on kuullut valtiopäivillä 2015 vp:

- lähetystöneuvos Satu Suikkari-Kleven, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Ilkka Ojala, puolustusministeriö
- professori Kimmo Nuotio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon valtiopäivillä 2015 vp:

- keskusrikospoliisi

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2015 vp

- Valtakunnansyyttäjänvirasto

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) Rooman perussääntöön tehtyjen muutosten hyväksymistä ja niiden mukaisten hyökkäysrikokseen liittyvien rangaistussäännösten lisäämistä rikoslain sotarikoksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan koskevaan 11 lukuun. Perussäännön mukaisella hyökkäysrikoksella tarkoitetaan sellaisen hyökkäysteon suunnittelua, valmistelua, aloittamista tai toteuttamista, joka on luonteeltaan, vakavuudeltaan ja mittasuhteiltaan ilmeisellä tavalla Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan vastainen ja siihen syyllistyy henkilö, joka voi tosiasiallisesti määrätä valtion poliittisista tai sotilaallisista toimista tai johtaa niitä. Hyökkäysteossa valtio käyttää aseellista voimaa toisen valtion suvereniteettia, alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan tai muulla tavoin Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan vastaisesti.

Lakivaliokunta toteaa, että kyseessä olevat rangaistussäännökset ovat sisällöltään, taustaltaan ja kohdejoukoltaan poikkeukselliset. Voidaan arvioida, että ne tulevat sovellettaviksi erittäin harvoin. Lakivaliokunta pitää kuitenkin perusteltuna ja periaatteellisesti tärkeänä Rooman perussäännön uusien määräysten hyväksymistä ja siihen liittyen hyökkäysrikosta koskevien säännösten sisällyttämistä rikoslain 11 lukuun. Rikoslain 11 lukuun sisällytettävien perussääntöä vastaavien kansallisten rangaistussäännösten myötä Suomi voi Rooman perussääntöön sisältyvän toisijaisuusperiaatteen johdosta käsitellä tässä tarkoitettut teot kansainvälisen rikostuomioistuimen sijasta kansallisissa tuomioistuimissa. Lakivaliokunta katsoo, että kansallisissa kriminalisoinneissa on perusteltua pysyä mahdollisimman tiukasti perussäännön puitteissa niin, että kansallisesti ei kriminalisoida enempää tai vähempää kuin mitä perussääntö edellyttää.

Lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan hyökkäysrikoksen määritelmään, hyökkäysrikoksen toteutumisen edellytykseen ja hyökkäysrikokseen liittyviin tekijä- ja osallisuusvastuuta koskeviin vaatimuksiin. Valiokunta lausuu myös muun muassa syyteoikeudesta ja universaaliperiaatteesta.

Hyökkäysrikoksen määrittely

Rikoslain 11 luvun ehdotettuun 4 a §:ään sisältyvä hyökkäysrikoksen rakenne on erikoinen, sillä yksilön rangaistusvastuu edellyttää valtion hyökkäystekoa. Hyökkäysrikoksen määritelmä sisältääkin kaksi osaa, yhtäältä valtion hyökkäysteon määritelmän ja toisaalta yksilön rikosoikeudellisen vastuun aiheuttavan teon määrittelyn.

Ehdotettujen säännösten taustalla on kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussäännön hyökkäysrikosta koskeva uusi 8 a artikla. Artiklan 1 kappale määrittelee yksilön rangaistusvastuun edellytykset. Sen mukaan hyökkäysrikos tarkoittaa hyökkäysteon suunnittelua, valmistelua, aloittamista tai toteuttamista, kun hyökkäysteko on luonteeltaan, vakavuudeltaan ja mittasuhteil-

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2015 vp

taan ilmeisellä tavalla YK:n peruskirjan vastainen ja siihen syyllistyy henkilö, joka voi tosiasiallisesti määrätä valtion poliittisista tai sotilaallisista toimista tai johtaa niitä. Artiklan 2 kappaleessa puolestaan määritellään hyökkäysteko, joka asiallisesti on valtion hyökkäysteko. Mainituissa 2 kappaleessa oleva valtion hyökkäysteon määritelmä on kuitenkin laajempi kuin sellainen hyökkäysteko, joka asetetaan luonnollisen henkilön rikosoikeudellisen vastuun edellytykseksi hyökkäysrikoksessa, sillä perussäännön 8 a artiklaan perustuvassa ehdotetussa rikoslain 11 luvun 4 a §:n 1 momentissa edellytetään tekijän tekevän "sellaisen hyökkäysteon, joka on luonteeltaan, vakavuudeltaan ja mittasuhteiltaan ilmeisellä tavalla Yhdistyneiden Kansakuntien peruskirjan vastainen". Näin ollen se, että on tapahtunut valtion hyökkäysteko, ei vielä merkitse sitä, että 4 a §:n 1 momentin mukainen yksilön rangaistusvastuuseen johtava kvalifioitu hyökkäysteko olisi käsillä. Valtion hyökkäysteon toteutuminen on kuitenkin edellytys sille, että yksilön rangaistusvastuuta voidaan ryhtyä arvioimaan.

Hallituksen esityksessä ehdotettu tapa, jolla hyökkäysrikos sisällytetään kansalliseen lainsäädäntöömme, perustuu Rooman perussäännön sisältämään hyökkäysrikoksen määritelmään, sen tulkintaohjeisiin ja yhteisymmärryksiin sekä Rooman perussäännön muihin määräyksiin. Samalla on huomioitu Suomen rikosoikeuden yleiset periaatteet ja rakenne sekä sääntelyn tarkkarajaisuutta edellyttävä rikosoikeudellinen laillisuusperiaate. Lakivaliokunta pitää sääntelytapaa perusteltuna.

Rooman perussäännön 8 a artiklassa hyökkäysrikoksen eri vaiheet on kuvattu samassa määräyksessä. Artiklan mukaan hyökkäysrikos tarkoittaa edellä todetuina tavoin ilmeisellä tavalla YK:n peruskirjan vastaisen hyökkäysteon suunnittelua, valmistelua, aloittamista tai toteuttamista. Suomalaiseen lainkirjoitustapaan sopii kuitenkin lakivaliokunnan mukaan luontevammin esityksessä omaksuttu tapa, jonka mukaan hyökkäysrikoksesta ja sen yrityksestä säädetään omassa säännöksessä ja hyökkäysrikoksen valmistelusta omassaan.

Hyökkäysteon toteutuminen

Perussäännön tulkintaohjeiden 3 kohdan mukaan hyökkäysteon rangaistavuus edellyttää sen toteuttamista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan valtion hyökkäysteon toteuttamista koskevan edellytyksen voidaan katsoa tulkintaohjeissa koskevan kaikkia rangaistavana pidettävän menettelyn vaiheita eli niin rikosten toteuttamista kuin sen suunnittelua, valmistelua ja aloittamista. Edellytyksen voidaan siis katsoa koskevan ehdotettuja hyökkäysrikosta, hyökkäysrikoksen yritystä ja hyökkäysrikoksen valmistelua.

Hallituksen esityksessä valtion hyökkäysteon toteuttamista ei kuitenkaan nimenomaisesti ole asetettu rangaistusvastuun edellytykseksi hyökkäysrikoksen yrityksen tai valmistelun osalta ehdotetuissa rikoslain 11 luvun 4 a ja 4 b §:ssä. Hallituksen esittämää ratkaisua ei voida tältä osin pitää riittävän selvänä. Lakivaliokunta katsoo, että rikoslakiin otettavan hyökkäysrikosta koskevan rangaistussäännöksen, samoin kuin sen rangaistavan yrityksen ja valmistelun osalta on syytä käydä selkeästi ilmi se, että rikoksesta voidaan tuomita vain silloin, jos valtion hyökkäysteko todella tehdään.

Edellä esitetyn vuoksi lakivaliokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle, että 2. lakiehdotuksen 11 lukuun lisätään tätä koskeva uusi rajoitussäännös. Tämä on lakivaliokunnan mielestä perusteltua

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2015 vp

sijoittaa 14 a §:ksi, jolloin hallituksen esitykseen sisältyvä 14 a § siirtyy 14 b §:ksi. Valiokunnan esittämä säännös kuuluu seuraavasti:

14 a § Rajoitussäännös

Tämän luvun 4 a ja 4 b §:ää sovelletaan vain, jos 4 a §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettu hyökkäysteko tehdään.

Edellä todettu tarkoittaa lainsoveltamistilanteissa sitä, että niin täytetyn hyökkäysrikoksen kuin hyökkäysrikoksen yrityksen ja hyökkäysrikoksen valmistelun rangaistavuutta arvioitaessa tulisi arvioida ensin, onko tehty rikoslain 11 luvun 4 a §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettu valtion hyökkäysteko. Jos sellaista ei ole tapahtunut, ei vastuun edellytysten arviointia jatketa. Jos valtion hyökkäysteko on tehty, arvioidaan tämän jälkeen sitä, onko joku toiminut hyökkäysrikoksen, sen yrityksen tai hyökkäysrikoksen valmistelun tunnusmerkistössä tarkoitettulla tavalla.

Hyökkäysrikoksessa, sen yrityksessä ja hyökkäysrikoksen valmistelussa on kussakin kysymyksessä ilmeisellä tavalla YK:n peruskirjan vastainen hyökkäysteko, toisin sanoen kvalifioitu hyökkäysteko. Tämä merkitsee sitä, että jos hyökkäysteko ei ole ilmeisellä tavalla YK:n peruskirjan vastainen, täytettyä rikosta koskevat tunnusmerkistön edellytykset jäävät toteutumatta. Tällaisessa tilanteessa on kuitenkin mahdollista, että on yritetty saada aikaan ilmeisellä tavalla YK:n peruskirjan vastainen hyökkäysteko. Silloin käsillä voi olla teon rangaistava yritys. Vastaavasti henkilöt ovat voineet valmistella kvalifioitua hyökkäystekoa, mutta on tehty vain valtion hyökkäysteko, jolloin kyse voi olla hyökkäysrikoksen valmistelusta.

Hyökkäysrikokseen liittyvät tekijä- ja osallisuusvastuut

Tekijäpiiri. Niiden henkilöiden piiri, jotka voivat syyllistyä hyökkäysrikokseen, rajataan ehdotetussa rikoslain 11 luvun 4 a §:ssä Rooman perussäännön 8 a artiklan mukaisesti valtion ylimpään poliittiseen ja sotilaalliseen johtoon. Hallituksen esityksen mukaan näiden henkilöiden piiriä ei ole tarpeen tai mahdollistakaan määrittellä tyhjentävästi, vaan kysymyksen tarkempi arviointi jää kansallisten tuomioistuinten tai kansainvälisen rikostuomioistuimen harkintavaltaan. Mikäli Suomen rikoslaisissa päädyttäisiin rajaamaan tekijäpiiri esitettyä yksityiskohtaisemmin tiettyihin henkilötahoihin, voisi syntyä tilanne, jossa henkilö voitaisiin asettaa Rooman perussäännön perusteella syytteeseen kansainvälisessä rikostuomioistuimessa, mutta ei Suomen lainsäädännön perusteella Suomen tuomioistuimissa.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksen mukaan muodollinen asema ei ole yksinomaan ratkaiseva, vaan henkilön pitää tosiasiallisesti voida määrätä valtion poliittisista ja sotilaallisista toimista ja johtaa niitä. Toisaalta tosiasiallinen määräysvalta ei edellytä välttämättä muodollista asemaa. Muodollisen asemansa puolesta Suomessa ehdotetun rikoslain 11 luvun 4 a §:n mukaiseen tekijäpiiriin kuuluvat ainakin tasavallan presidentti ja valtioneuvoston jäsenet sekä puolustusvoimien johto, mutta tosiasiallisen määräysvallan edellytys ulottuu myös heihin. Jos päätös hyökkäysteosta tehtäisiin eduskunnan myötävaikutuksella perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaisesti, voisi myös kansanedustajien rooli tulla arvioitavaksi hyökkäysrikoksen tekijöinä. Valiokunta korostaa hyökkäysrikoksen erityistä luonnetta ja perussäännön vaatimusta hyökkäysrikoksen tekijän korkeasta johtoasemasta. Kyse on hyvin teoreettisesta tilanteesta, ja on

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2015 vp

selvää, että yksittäinen kansanedustaja ei pelkän muodollisen asemansa perusteella voisi joutua vastuuseen, vaan arvioitavaksi tulisi, olisiko hän ollut asemassa, jossa hän tosiasiallisesti on voinut määrätä valtion poliittisista tai sotilaallisista toimista tai johtaa niitä. Kansanedustajien rikosoikeudellista vastuuta hyökkäysrikoksessa ei voida kuitenkaan kokonaan sulkea pois. Valiokunta painottaa, että vastuullisten piiri rajautuu keskeisimpään tekijäpiiriin. Tämä tarkoittaa, että tekijöinä voinee yleensä olla enintään kymmeniä henkilöitä.

Yllyttävä ja avunantaja. Rooman perussäännön 25 artiklan 3 kohdan alakohtien mukaan kansainvälisen rikostuomioistuimen toimivalta ulottuu tekijän ohella myös yllyttäjään ja avunantajaan, kun rikos tai sen yritys tehdään. Perussäännön 8 a artiklan mukaan hyökkäysrikokseen voi syyllistyä vain henkilö, joka voi tosiasiallisesti määrätä valtion poliittisista tai sotilaallisista toimista tai johtaa niitä. Tämä perussäännön mukainen rajausta ulottuu yhdessä perussäännön 25 artiklan 3 kohdan kanssa tulkiten myös avunantajiin ja yllyttäjiin. Artiklaan lisätty uusi 3 a kohta vahvistaa tämän, sillä sen mukaan 25 artiklan määräyksiä sovelletaan hyökkäysrikoksen osalta ainoastaan sellaisiin henkilöihin, jotka voivat tosiasiallisesti määrätä valtion poliittisista tai sotilaallisista toimista tai johtaa niitä.

Hallituksen esityksessä on ehdotettu tältä osin perussääntöä laajempaa kriminalisointia, jossa rikosvastuuta rajaava vaatimus henkilön erityisestä johtoasemasta ei koskisi yllyttäjää ja avunantajaa. Hallituksen esitys lähtee siitä, että hyökkäysrikokseen soveltuisi rikoslain 5 luvun 7 §:n 2 momentti. Sen mukaan yllyttäjää tai avunantajaa ei vapauta rangaistusvastuusta se, ettei häntä koske sellainen erityinen henkilöön liittyvä olosuhde, joka perustaa tekijän teon rangaistavuuden.

Edellä todetuina tavoin lakivaliokunta pitää perusteltuna, että kansalliset rangaistussäännökset vastaavat mahdollisimman tiukasti perussäännön määräyksiä. Ottaen huomioon tämä sekä hyökkäysrikoksen erityinen luonne ja sen rangaistavuudelta vaadittu tosiasiallinen johtaja-asema, lakivaliokunta katsoo, että myös yllyttäjään ja avunantajaan tulee soveltua samat 2. lakiehdotuksen 11 luvun 4 a §:n mukaiset johtaja-asemaa koskevat vaatimukset kuin itse tekijään.

Lakivaliokunta on edellä esittänyt, että 2. lakiehdotuksen 11 lukuun lisätään uusi 14 a §, jolloin hallituksen esityksessä ehdotettu 14 a § siirtyy 14 b §:ksi. Nyt käsiteltävän erityistä johtaja-asemaa koskevan edellytyksen osalta valiokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle, että uuteen 14 a §:ään sisällytetään uusi 2 momentti yllyttäjän ja avunantajan vastuusta. Näin ollen valiokunnan esittämä rajoitussäännös kuuluu kokonaisuudessaan seuraavasti:

14 a § Rajoitussäännös

Tämän luvun 4 a ja 4 b §:ää sovelletaan vain, jos 4 a §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettu hyökkäysteko tehdään.

Kun sovelletaan 4 a ja 4 b §:ää, yllyttäjään ja avunantajaan ei sovelleta, mitä 5 luvun 7 §:n 2 momentissa säädetään.

Hyökkäysrikoksen valmistelu. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että myös ehdotetun 11 luvun 4 b §:n hyökkäysrikoksen valmistelun osalta vastuu rajautuu johtajapiiriin. Näihin henkilöihin sovelletaan siten ehdotetun 4 b §:n mukaisesti 11 luvun 4 a §:n 1 momentin rajausta eli suun-

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2015 vp

nitteluun tai valmisteluun osallistuneen henkilön täytyy voida tosiasiallisesti määrätä valtion poliittisista tai sotilaallisista toimista tai johtaa niitä.

Kyberhyökkäys

Rooman perussäännön hyökkäysteko kattaa aseellisen voimankäytön, mutta käsitettä ei ole määriteltä sen tarkemmin. Asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin kysymys kyberhyökkäyksestä eli esimerkiksi tietojärjestelmiä hyväksikäyttäen tehdystä hyökkäyksestä ja sen kuulumisesta hyökkäysrikoksen soveltamisalaan.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kansainvälisessä oikeudessa ei ole yhteisesti hyväksyttyä määritelmää hyökkäystekona pidettävästä kyberhyökkäyksestä. Kyberhyökkäys voi tulla arvioitavaksi hyökkäysrikoksena, jos se täyttää Rooman perussäännön mukaisen määritelmän edellytykset. Kyseessä tulee olla hyökkäysteko, jossa valtio käyttäisi aseellista voimaa toisen valtion suvereniteettia, alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan tai muulla tavoin Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan vastaisesti. Lisäksi, kuten perinteistenkin hyökkäysten osalta, edellytyksenä on se, että hyökkäysteko olisi luonteeltaan, vakavuudeltaan ja mittasuhteiltaan ilmeisellä tavalla YK:n peruskirjan vastainen ja siihen voi syyllistyä vain valtion poliittisessa tai sotilaallisessa johdossa oleva henkilö.

Ottaen huomioon, että kansainvälisen oikeuden mukaan hyökkäysteko tai kielletty voimankäyttö ei ole riippuvainen käytetyn aseiden laadusta, valiokunta pitää perusteltuna esityksessä omaksuttua ratkaisua siitä, ettei ehdotetun hyökkäysteon tunnusmerkistö sisällä erillistä viittausta kyberhyökkäykseen.

Esimiehen vastuu, alaisen rikoksen ilmoittamatta jättäminen sekä hallituksen määräys ja esimiehen käsky

Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 11 luvun 12—14 §:n säännökset koskevat esimiehen vastuuta, alaisen rikoksen ilmoittamatta jättämistä sekä hallituksen määräystä ja esimiehen käskyä. Ehdotukset perustuvat Rooman perussäännön 28 ja 33 artiklan määräyksiin. Lakiehdotuksen 12 ja 13 §:ssä kyse on esimiehen vastuusta tilanteissa, joissa hänen katsotaan laiminlyöneen velvollisuutensa valvoa joukkojen tai alaisen toimintaa tai hän jättää ryhtymättä tarpeellisiin toimiin saattaakseen tutkittavaksi alaisensa tekemäksi epäillyn rikoksen. Ehdotettujen 11 luvun 12 ja 13 §:n mukaisten säännösten soveltamisala olisi käytännössä hyvin suppea, sillä tahallisuus- ja tietoisuusvaatimusten ohella tekijäpiiri rajoittuisi sekä esimiehen että alaisen osalta henkilöihin, jotka voisivat tosiasiallisesti määrätä valtion poliittisista tai sotilaallisista toimista ja johtaa niitä. Johtotasoa alempia toimijoita ei voida tuomita hyökkäysrikoksesta. Käytännössä kyseeseen voisi tulla tilanne puolustusvoimien komentajan ja tietyn puolustushaaran komentajan välillä. Kansallisen lainsäädännön yhdenmukaisuuden säilyttämiseksi Rooman perussäännön kanssa valiokunta pitää 2. lakiehdotukseen sisältyviä ehdotuksia 11 luvun 12 ja 13 §:n osalta perusteltuina.

Sen sijaan valiokunta katsoo, että hyökkäysrikos tulisi jättää rikoslain 11 luvun 14 §:n vastuuvapaussäännöksen soveltamisalan ulkopuolelle samalla tavoin kuin joukkotuhonta ja rikokset ihmisyyttä vastaan tekojen ollessa ilmeisen oikeudenvastaisia. Vastuuvapauden edellytyksenä säännöksessä on muun muassa se, että henkilö ei tiennyt määräyksen tai käskyn olevan lainvastainen

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2015 vp

ja määräys tai käsky ei ollut selvästi lainvastainen. Hyökkäysrikokseen liittyy lähtökohtaisesti yhtä vahva oletama sen ilmeisestä oikeudenvastaisuudesta kuin joukkotuhontaan ja rikoksiin ihmisyyttä vastaan. Lisäksi on huomioitava, että hyökkäysrikoksen ja hyökkäysrikoksen valmistelun tekijäpiiri rajautuu johtajapiiriin eli henkilöihin, jotka voisivat tosiasiallisesti määrätä valtion poliittisista tai sotilaallisista toimista ja johtaa niitä. Heidän ei voitane katsoa olevan tietämättömiä hyökkäysrikosta tai sen valmistelua koskevan määräyksen tai käskyn lainvastaisuudesta. Edellä mainituista syistä lakivaliokunta ei kannata 2. lakiehdotuksen 11 luvun 14 §:n muuttamista esitetyllä tavalla ja esittää siksi ulkoasiainvaliokunnalle, että muutosesitys poistetaan.

Syyteoikeus

Ehdotetun rikoslain 11 luvun 14 a §:n mukaan hyökkäysrikoksissa syytteen nostamisesta päättäisi valtakunnansyyttäjä. Perustuslakivaliokunta on esityksestä antamassaan lausunnossa (PeVL 3/2015 vp) todennut, että henkilöitä, jotka voisivat tulla syytettäväksi ehdotettujen rikoslain 11 luvun 4 a ja 4 b §:n nojalla, ovat muun muassa tasavallan presidentti ja valtioneuvoston jäsenet. Heitä vastaan virkatoimen johdosta nostettavasta syytteestä päättää perustuslain 113 ja 114 §:n mukaan eduskunta. Syytteen nostamisesta päättämistä ei siten näissä tilanteissa voida tavallisessa laissa järjestää toisin. Ehdotettu 14 a § on sanamuodoltaan ristiriidassa perustuslain mainittujen säännösten kanssa. Tämän vuoksi ehdotettua 14 a §:ää on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan muutettava siten, että tämä ristiriita poistetaan. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Pykälään tulisi lisäksi lisätä maininta myös hyökkäysrikoksen yrityksestä, sillä syyteoikeutta koskeva säännös on luonnollisesti tarkoitettu koskemaan niin täytettyä hyökkäysrikosta, sen yritystä kuin hyökkäysrikoksen valmisteluakin. Edellä mainitun johdosta lakivaliokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle, että syyteoikeutta koskeva säännös muutetaan kuulumaan seuraavasti ja aiemmin ehdotetun uuden rajoitussäännöksen vuoksi siirretään 14 b §:ksi.

14 b § Syyteoikeus

Jollei perustuslain 113 tai 114 §:stä muuta johdu, valtakunnansyyttäjä päättää syytteen nostamisesta hyökkäysrikoksesta ja sen yrityksestä sekä hyökkäysrikoksen valmistelusta. Valtakunnansyyttäjä määrää tällöin myös siitä, kenen on ajettava syytettä.

Universaaliperiaate

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta hyökkäysrikoksen lisäämistä kansainvälisiä rikoksia koskevaan rikoslain 1 luvun 7 §:ään tai sen soveltamisesta annettuun asetukseen. Tarkoituksena ei siten ole ulottaa Suomen rikosoikeudellista toimivaltaa universaaliperiaatetta soveltamalla laajemmaksi kuin mihin se rikoslain 1 luvun 7 §:n nojalla muutoin ulottuisi tai mitä kansainvälinen oikeus määrää.

Universaalitoimivalta on laaja-alaisin toimivallan muoto, jonka nojalla kansallinen tuomioistuin on toimivaltainen käsittelemään sellaista rikosta, jolla ei ole liityntää kyseiseen valtioon. Universaaliperiaatetta sovelletaan ainoastaan erityisen vakavaksi katsottuihin rikoksiin. Universaaliperiaate liitetään kansainvälisiin rikoksiin silloin, kun rikoksen kansallisesta kriminalisoinnista ja

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2015 vp

universaalitoimivallan käytöstä on sovittu kansainvälisissä sopimuksissa, sekä silloin, kun rikokset ovat rangaistavia suoraan kansainvälisen tapaoikeuden nojalla.

Rooman perussääntö ei edellytä universaaliperiaatteen soveltamista hyökkäysrikokseen. Vaikka hyökkäysrikos on epäilemättä vakavuudeltaan verrattavissa rikoslain 1 luvun 7 §:n soveltamisesta annetussa asetuksessa lueteltuihin rikoksiin, on epäselvää, onko universaalitoimivallan soveltamiselle hyökkäysrikokseen kansainvälisoikeudellista pohjaa. Hyökkäysrikoksen asema kansainvälisessä oikeudessa ei muita rikoksia vastaavalla tavalla ole täysin vakiintunut. Oikeuskirjallisuudessa universaaliperiaatteen soveltumisesta hyökkäysrikokseen on esitetty erilaisia, täysin vastakkaisiakin näkemyksiä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan universaalitoimivalta on ulotettu hyökkäysrikokseen vain harvojen maiden lainsäädännössä, ja perussäännön muutosta edeltävissä sekä sen jälkeisissä keskusteluissa on esitetty näkemyksiä universaalitoimivallan soveltamista vastaan. Hyökkäysrikoksesta Rooman perussäännön määritelmän mukaisena rikoksesta ei myöskään ole olemassa oikeuskäytäntöä.

Universaalitoimivallan ulottaminen hyökkäysrikokseen myös laajentaisi rikosvastuun ulottuvuutta verrattuna kansainvälisen rikostuomioistuimen toimivaltaan. Kansainvälisellä rikostuomioistuimella on toimivalta vain hyökkäysrikosmuutoksen ratifioineisiin valtioihin nähden, ja lisäksi turvallisuusneuvosto voi keskeisellä tavalla vaikuttaa hyökkäysrikoksen käsittelyyn tuomioistuimessa. Nämä rajoitukset eivät koske kansallisia tuomioistuimia. Mikäli hyökkäysrikokseen päätettäisiin soveltaa universaalitoimivaltaa, saattaisi todennäköisemmin syntyä tilanteita, joissa henkilö voitaisiin asettaa syytteeseen Suomessa, vaikkei kansainvälisellä rikostuomioistuimella olisi rikoksen osalta toimivaltaa.

Hyökkäysrikoksen on lisäksi katsottu luonteeltaan eroavan muista Rooman perussäännön rikoksista, sillä sen käsitteleminen edellyttää yksilön rikosoikeudellisen vastuun arvioinnin lisäksi arvion tekemistä valtion hyökkäysteosta YK:n peruskirjan valossa. Joissain tilanteissa kansallisten tuomioistuinten olisi oletettavasti vaikea määrittellä, onko kansainvälisen oikeuden vastainen hyökkäysteko tapahtunut valtiossa, johon tuomioistuimella ei ole liittymäkohtia. Erityisen vaikeaa tulkinta olisi ennen kuin kansainvälinen rikostuomioistuin on ottanut kantaa hyökkäysrikokseen.

Valiokunta pitää edellä esitetyn perusteella perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena, ettei universaaliperiaatetta ole esityksessä omaksuttu hyökkäysrikoksen yhteyteen.

Suomen rikoslainsäädännön soveltuvuus hyökkäysrikostekoihin voi tosin tulla arvioitavaksi rikoslain 1 lukuun sisältyvien liittymäperusteiden pohjalta, vaikka universaaliperiaatetta ei uloteta hyökkäysrikoksiin. Tällaisen tilanteen voidaan kuitenkin olettaa olevan varsin harvinainen. Lisäksi on huomioitava, että ulkomailla tehtyjen rikosten osalta edellytetään rikoslain 1 luvun 12 §:ssä tarkemmin säädetyin tavoin valtakunnansyyttäjän syytemääräystä.

Lopuksi lakivaliokunta esittää ulkoasiainvaliokunnalle, että 2. lakiesityksen 11 luvun 4 a §:n 4 momentin 7 kohtaa tarkennetaan, jotta muotoilu vastaa Rooman perussäännön hyökkäysrikoksesta koskevan 8 a artiklan 2 kohdan (g) alakohdan määräystä. Tarkennuksen myötä kohta kattaa paitsi sellaiset tilanteet, joissa valtio lähettää palkkasotureita tai muita kohdassa tarkoitettuja ryhmiä

Valiokunnan lausunto LaVL 4/2015 vp

taikka joukkoja, myös sellaiset tilanteet, joissa joku muu lähettää kohdassa tarkoitettuja ryhmiä valtion puolesta. Lakivaliokunnan esittämä lainkohta kuuluu muutettuna seuraavasti:

7) aseistautuneiden joukkojen, ryhmien, asevoimiin kuulumattomien joukkojen tai palkkasotureiden lähettäminen valtion toimesta tai sen puolesta, jos nämä tekevät toista valtiota vastaan vakavuudeltaan 1—6 kohdassa tarkoitettuihin tekoihin rinnastettavia tekoja, tai merkittävä osallistuminen tällaisten joukkojen lähettämiseen.

Valiokunta kiinnittää ulkoasiainvaliokunnan huomiota myös siihen, että edellä esitetyt pykälämuutokset edellyttävät tarkistuksia myös 2. lakiehdotuksen johtolauseeseen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Lakivaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 9.10.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sanna Marin sd
jäsen Sari Multala kok
jäsen Tom Packalén ps
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto