

Perustuslakivaliokunta

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 perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- yksikönpäällikkö Satu Suikkari-Kleven, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jussi Matikkala, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori Tuomas Ojanen
- apulaisprofessori Sakari Melander

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy Kampalassa vuonna 2010 järjestetyssä Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntöön tarkistuskonferenssissa hyväksytyt perussääntöön muutokset sekä lain näiden muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Lisäksi rikoslakia ja pakkokeinolakia ehdotetaan muutettavaksi.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on käsitelty ehdotuksen suhdetta perustuslain 21 §:n 2 momentissa turvattuun oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja perustuslain 113 §:n tasavallan presidentin rikosoikeudellista asemaa koskevaan sääntelyyn.

Valiokunnan lausunto PeVL 3/2015 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntöön vuonna 2010 tehtyjen muutosten hyväksymistä. Rikoslakiin ehdotetaan lisättäväksi muun muassa hyökkäysrikosta ja sen valmistelua koskevat rangaistussäännökset. Pakkokeinolaisissa hyökkäysrikos ja hyökkäysrikoksen valmistelu lisättäisiin telekuuntelun ja asuntokuuntelun perusterikoksiksi. Ehdotusten tarkoituksena on torjua hyökkäystekoja ja turvata rauhan ylläpitämistä sekä sitä kautta tehostaa hengen ja terveyden ja muiden perusoikeuksien suojaa.

Ehdotettuja rikoslain säännöksiä on arvioitava perustuslain 8 §:ssä säädetyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Tämän lisäksi ehdotettu sääntely on merkityksellistä hyökkäysrikoksen mahdollisen tekijäpiiriin vuoksi perustuslain 113 §:n tasavallan presidentin rikosoikeudellista asemaa koskevan sääntelyn kannalta.

Rooman perussääntöön teytyihin muutoksiin liittyy myös lisäyksiä ja muutoksia perussäännön tulkintaohjeisiin. Esityksen perusteluissa (s. 20/I) lähdetään siitä, että tulkintaohjeita ei saateta eduskunnan hyväksyttäväksi, koska niistä ei aiheudu uusia velvoitteita sopimusvaltioille. Perustuslakivaliokunta pitää tätä lähtökohtaa oikeana, koska tulkintaohjeissa ei ole kysymys perussääntöön verrattuna itsenäisistä sopimusvelvoitteista vaan ne ovat perussäännölle alisteisia tarkennuksia (ks. myös PeVL 45/2000 vp, s. 7) ja niitä sovelletaan perussäännön tulkinnan rajoissa.

Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate

Hyökkäysrikosta koskeva ehdotettu rikoslain 11 luvun 4 a §:n rangaistussäännös koostuu 1 momentissa kuvatusta rikoksen perustunnusmerkistöstä, yrityksen rangaistavuutta koskevasta standardimuotoisesta määräyksestä (2 momentti) ja valtion hyökkäysteon määritelmistä (3 ja 4 momentti).

Rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevan perustuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen eikä tuomita rangaistukseen sellaisen teon perusteella, jota ei tekohetkellä ole laissa säädetty rangaistavaksi. Säännöksen on vakiintuneesti katsottu sisältävän vaatimuksen sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta. Rikoksen tunnusmerkistö on ilmaistava laissa riittävällä täsmällisyydellä siten, että säännöksen sanamuodon perusteella on kohtuudella ennakoitavissa, onko jokin toiminta tai laiminlyönti rangaistavaa (ks. PeVL 56/2014 vp, s. 2/II ja 3/I). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (Cantoni v. Ranska, 11.11.1996, kohta 29) ja EU-tuomioistuimen käytännössä (ks. esim. asia C-405/10 Özlem Garenfeld, 10.11.2011, kohta 48) periaatteelle on annettu käytännössä vastaava ydinsisältö, jossa on erityisesti korostettu rikossääntelyn ennustettavuutta.

Ehdotetun hyökkäysrikosta koskevan rikoslain 11 luvun 4 a §:n 1 momentin mukaan teosta rangaistaisiin henkilöä, joka voi tosiasiallisesti määrätä valtion poliittisista tai sotilaallisista toimista tai johtaa niitä, jos tällainen henkilö tekee sellaisen hyökkäysteon, joka on luonteeltaan, vakavuudeltaan ja mittasuhteiltaan ilmeisellä tavalla Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan vastainen. Ehdotetun 3 momentin mukaan hyökkäysteolla tarkoitetaan tekoa, jossa valtio käyttää aseellista

Valiokunnan lausunto PeVL 3/2015 vp

voimaa toisen valtion suvereniteettia, alueellista koskemattomuutta tai poliittista riippumattomuutta vastaan tai muulla tavoin Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan vastaisesti. Ehdotetussa 4 momentissa määritellään, mitkä teot ovat hyökkäystekoja sodanjulistuksesta riippumatta.

Ehdotettu säännös vastaa varsin pitkälle Rooman perussääntöön lisättyä hyökkäysrikosta koskevaa 8 a artiklaa. Tästä aiheutuu toisaalta se, että ehdotetussa hyökkäysrikosta koskevassa rikoslain 11 luvun 4 a §:ssä ei ole kysymys erityisen helposti hahmotettavasta rikosoikeudellisesta lainsäädännöstä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä laillisuusperiaatteen kannalta merkityksellistä on ensinnäkin se, että 1 momentin perustunnusmerkistössä ja 3 momentin määritelmässä hyödynnetään tunnusmerkkinä Yhdistyneiden kansakuntien peruskirjan vastaisuutta. Kyseinen normisto yhdessä sitä koskevien tulkintaohjeiden kanssa tulee siten huomioon otettavaksi arvioitaessa yksittäistapauksissa rangaistusvastuun toteutumista. Täsmällisyysvaatimuksen kannalta merkityksellistä on myös se, että ehdotetun säännöksen mukaan hyökkäysrikokseen voivat syyllistyä vain valtion poliittisista tai sotilaallisista toimista tosiasiallisesti määräävät henkilöt tai näitä toimia johtavat henkilöt. Rajattu tekijäpiiri huomioon ottaen kysymys on sellaisesta teosta, jonka tekijä ei menestyksekkäästi voine vedota tietämättömyyteensä teon kiellettyisyydestä taikka siihen, että asiaa koskeva sääntely on sisällöltään liian vaikeaselkoista tai vaikeasti selvitettävää. Valiokunnan mielestä ehdotettuja 1 ja 3 momenteja on näin ollen pidettävä rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat vaatimukset täyttävinä. Sama arvio koskee yksityiskohtaisemmin kirjoitettua 4 momenttia.

Tasavallan presidentin rikosoikeudellinen vastuu

Ehdotettu hyökkäysrikos on erityislaatuinen niin kutsuttu johtajarikos, koska siitä rangaistaisiin henkilöä, joka voi tosiasiallisesti määrätä valtion poliittisista tai sotilaallisista toimia tai johtaa niitä.

Tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta koskevan perustuslain 113 §:n mukaan jos oikeuskansleri, oikeusasiamies tai valtioneuvosto katsoo tasavallan presidentin syyllistyneen maanpetosrikokseen, valtiopetosrikokseen tai rikokseen ihmisyyttä vastaan, asiasta on ilmoitettava eduskunnalle. Jos eduskunta tällöin kolmella neljäsosalla annetuista äänistä päättää syytteen nostettavaksi, valtakunnansyyttäjän on ajettava syytettyä valtakunnanoikeudessa ja presidentin on pidättäydyttävä siksi ajaksi toimestaan. Muissa tapauksissa presidentin virkatoimesta ei saa nostaa syytettyä.

Ehdotuksen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on tältä osin kyse siitä, onko hyökkäysrikos perustuslain 113 §:ssä tarkoitettu "rikos ihmisyyttä vastaan". Ilmaisulla tarkoitetaan perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan rikoksia, jotka teon laajakantoisiin vaikutuksiin tai erityisen törkeään luonteeseen nähden on katsottava pikemmin ihmisyyteen ja ihmiskuntaan kuin yksityiseen henkilöön kohdistuviksi (HE 1/1998 vp, s. 168/II). Perustuslakivaliokunnan Rooman perussäännön voimaansaattamisen yhteydessä omaksuman näkemyksen mukaan perustuslain käsitettä "rikos ihmisyyttä vastaan" tulee tulkita itsenäisesti eikä sen merkitys ole välttämättä sidottu siihen, mitä rikoslain 11 luvussa säädetään rangaistaviksi rikoksina ihmisyyttä vastaan (PeVL 45/2000 vp, s. 5/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 3/2015 vp

Nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen perustelujen (s. 34/II) mukaan perustuslain 113 §:n tulkinnassa tulee lähteä siitä, että se kattaa vähintään kaikki Rooman perussäännön sisältämät, kaikkein vakavimmat kansainväliset rikokset. Hyökkäysrikoksessa hyökkäysteolta edellytetään ilmeistä YK:n peruskirjan vastaisuutta, mikä peruskirjan sisältämä aseellisen voimankäytön kieltö huomioiden puoltaa tulkintaa, jonka mukaan hyökkäysrikos voidaan tässä tulkintayhteydessä katsoa rikokseksi ihmisyyttä vastaan. Ehdotettu sääntely ei siten muodostu valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi.

Syyteoikeus

Ehdotetun rikoslain 11 luvun 14 a §:n mukaan hyökkäysrikosten syytteen nostamisesta päättää valtakunnansyyttäjä.

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. Hallituksen esityksen perusteluissa on mainittu syyteoikeutta koskevat perustuslain 113 ja 114 §, mutta ehdotettu 14 a § on sanamuodoltaan ristiriidassa perustuslain mainittujen säännösten kanssa. Tämän vuoksi ehdotettua 14 a §:ää on muutettava siten, että tämä ristiriita poistetaan. Tällainen muutos on edellytyksenä sille, että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 11 luvun 14 a §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 18.9.2015

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Simon Elo ps
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Jaana Laitinen-Pesola kok

Valiokunnan lausunto PeVL 3/2015 vp

jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Leena Meri ps
Ville Niinistö vihr (osittain)
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Matti Marttunen