

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 45/2000 vp**

Hallituksen esitys Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain muuttamisesta

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 24 päivänä lokakuuta 2000 lähettäessään hallituksen esityksen Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön hyväksymisestä sekä laeiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain muuttamisesta (HE 161/2000 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi ulkoasiainvaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- yksikön päällikkö Marja Lehto, yksikön päällikkö Päivi Kaukoranta ja lainsäädäntösihteeriksi Sami Paatero, ulkoasiainministeriö
- lainsäädäntöneuvos Risto Eerola, oikeusministeriö
- professori Mikael Hidén
- professori (emeritus) Antero Jyränki
- professori Raimo Lahti
- professori Ilkka Saraviita
- professori Martin Scheinin
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Roomassa 17.7.1998 hyväksytyyn Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön sekä lait sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja rikoslain muuttamisesta. Suomi allekirjoitti perussäännön 7.10.1998.

Perussäännöllä perustetaan Alankomaiden Haagiin ensimmäinen pysyvä Kansainvälinen rikostuomioistuin. Sen tehtävänä on tuomita vakavimmista laajamittaisista kansainvälisistä rikok-

sista, jotka koskettavat koko kansainvälistä yhteisöä. Tuomioistuimen toimivalta koskee luonnollisia henkilöitä, ei oikeushenkilöitä. Henkilön virallinen asema tai tehtävä ei vapauta rikosvastuusta.

Kansainvälisen rikostuomioistuimen toimivalta täydentää kansallista toimivaltaa. Valtiolle on lisäksi mahdollisuus vastustaa kansainvälistä toimivaltaa. Kansainvälisen rikostuomioistuimen toimivalta käynnistyy sopimusvaltion tai tuomioistuimen syyttäjän aloitteesta. Tällöin

edellytyksenä on, että joko se valtio, jonka alueella rikos tapahtui, tai se valtio, jonka kansalaista epäillään rikoksesta, on perussäännön sopimusvaltio tai hyväksynyt erikseen tuomioistuimen toimivallan. Lisäksi Yhdistyneiden Kansakuntien turvallisuusneuvosto voi katsoesaaan kansainvälisen rauhan ja turvallisuuden olevan uhattuna saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi tilanteen, johon ilmeisesti liittyy yksi tai useampi tuomioistuimen toimivaltaan kuuluva rikos.

Tuomioistuin voi tuomita vankeusrangaistukseen elinkaudeksi tai määrääjäksi sekä käyttää lisärangaistuksena sakkoa. Sopimusvaltiot ovat velvollisia toimimaan yhteistyössä tuomioistuimen kanssa sekä tunnustamaan ja toimeenpanemaan sen päätökset.

Perussäännön voimaantulon ja sen myötä tuomioistuimen toiminnan käynnistymisen edellytyksenä on, että 60 valtiota ratifioi perussäännön.

Ehdotetut lait ovat tarkoitettut tulemaan voimaan samana ajankohtana kuin Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussääntö. Suomen tavoitteena on ratifioida perussääntö vuoden 2000 aikana, jolloin Suomi todennäköisesti on 60 ensimmäisen perussäännön hyväksyjävaltion joukossa.

Esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan ehdotus laiksi Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussäännön lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja perussäännön soveltamisesta on käsiteltävä perustuslain 95 §:n 2 momentin mukaisessa supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perusteluissa katsotaan, että tuomioistuimen perussääntö sisältää useita lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, jotka koskevat perustuslakia sillä tavoin kuin perustuslain 95 §:n 2 momentissa tarkoitetaan. Esityksen varsin yksityiskohtaisissa säätämisyjärjestysperusteluissa on selvitetty tarkoin, missä kohdin tällaisia tilanteita hallituksen käsityksen mukaan esiintyy.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Eduskunnan suostumus

Hyväksymisen tarpeellisuus

Yleistä. Perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan eduskunta hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Käsiteltävänä oleva Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussääntö on valiokunnan mielestä tärkeideltään niin merkittävä, että se kuuluu eduskunnan hyväksyttäviin tässä perustuslainkohdassa tarkoitettun "merkitykseltään huomattava" -perusteen nojalla. Perussääntö kuuluu eduskunnan hyväksyttäviin myös eduskunnan budjettivaltaa sitovan vaikutuksen takia, sillä tuomioistuimen rahoitus

perustuu pääasiallisesti sopimusvaltioiden mak-suosuuksille.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan eduskunnan hyväksymistoimivalta kattaa kaikki aineelliselta luonteeltaan lain alaan kuuluvat kansainvälisen velvoitteen määräykset. Määräykset luetaan kuuluviksi lainsäädännön alaan, jos (PeVL 11/2000 vp ja PeVL 12/2000 vp): (1) määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatu perusoikeuden käyttämistä tai rajoittamista, (2) määräys muutoin koskee yksilön oikeuksien tai velvollisuuksien perusteita, (3) määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, (4) määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä, (5) määräyksen tarkoittamasta asiasta on Suomessa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla. Kysymykseen ei vaikuta, onko jokin määräys ristiriidassa vai sopusoinnussa Suomessa lailla annetun säännöksen kanssa.

Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussääntö sisältää jo asian luonteen vuoksi lukuisasti lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä. Muunlaisia määräyksiä esityksen mukaan näytävät olevan 2 ja 3 artikla, 43—45 artikla, 49, 52 ja 79 artikla sekä loppumääräyksiin kuuluvat 119 ja 120 artikla ja 123—128 artikla. Perusteluissa on 48 artiklasta ilmaistu jossain määrin epäroivä kanta sen kuulumisesta lainsäädännön alaan.

2 artikla. Tuomioistuimen suhde Yhdistyneisiin Kansakuntiin ratkaistaan perussäännön tämän kohdan mukaan sopimuksella. Perussäännön sopimusvaltioiden kokouksen on ensin hyväksyttävä sopimus, minkä jälkeen tuomioistuimen presidentti tekee sen tuomioistuimen puolesta. Jos sopimuksella pyrittäisiin esimerkiksi muotoamaan tuomioistuimen toimivaltaa siitä, mikä se on perussäännön mukaan, 2 artikla kuuluisi epäilemättä lainsäädännön alaan. Koska esityksessä ei ole katsottu näin, on aiheellista olla sitä mieltä, että kyseinen sopimus voi sisältää vain tavanomaisina pidettäviä teknisiä yksityiskohtia tuomioistuimen ja Yhdistyneiden Kansakuntien suhteesta.

48 artikla. Tämän artiklan 3 ja 4 kappaleessa tarkoitettujen henkilöiden erioikeuksista ja vapauksista tullaan tekemään erillinen sopimus. Kysymys asian kuulumisesta lainsäädännön alaan riippuu viime kädessä siitä, missä määrin tällaisten erioikeuksien ja vapauksien perustaminen on mahdollista Yhdistyneiden Kansakuntien erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen samoin kuin Yhdistyneiden Kansakuntien erityisjärjestöjen erioikeuksia ja vapauksia koskevan yleissopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä erälle muillekin kansainvälisille elimille myönnettävistä erioikeuksista ja vapauksista vuonna 1958 annetun lain valtuussäännöksen nojalla.

Mainitun lain mukaan myös asetuksella erikseen mainittavilla kansainvälisillä järjestöillä ja laitoksilla sekä niiden virkamiehillä tai niiden määräämiä tehtäviä suorittavilla henkilöillä samoin kuin jäsenvaltioiden edustajilla on ne eri-

oikeudet ja vapaudet, joista on sovittu erikseen. Tämä valtuutussäännös on perustuslain 80 §:n 1 momentin valossa aivan liian laaja ja avoin, koska se ulottuu rajoituksitta mihin tahansa järjestöön ja erioikeuksia ja vapauksia voidaan kohdistaa erittelemättä millaisiin seikkoihin hyvänsä. Säännöstä ei valiokunnan käsityksen mukaan enää voida käyttää perusteena käsitykselle, että kansainvälisten velvoitteiden määräykset erioikeuksista ja vapauksista eivät kuulu lainsäädännön alaan.

79 artikla. Perussäännön tämä artikla sisältää määräykset korvausrahaston perustamisesta. Rahaston kautta voidaan tuomioistuimen määräyksestä 75 artiklan 2 kappaleen mukaan suorittaa uhrille maksettavat hyvitykset. Jos näin menettellään, sopimusvaltio on 75 artiklan 5 kappaleen perusteella velvollinen panemaan hyvitystuomion täytäntöön 109 artiklan mukaisesti. Korvauksensaaja voi siksi hakea hyvitystuomion täytäntöönpanoa sopimusvaltiolta sen kansallisen lainsäädännön mukaisessa menettelyssä. Kyseinen rahasto voi näin ollen muodostua osaksi sitä kokonaisuutta, jossa uhreille suoritettavat korvaukset pannaan täytäntöön, joten myös 79 artiklan on katsottava kuuluvan lainsäädännön alaan.

Hyväksymispäätöksen ala

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön. Hyväksymispäätöksen on siten tarkoitus kattaa perussääntö kokonaisuudessaan, mikä vastaa perustuslain 94 §:n 1 momentin sanamuotoa (PeVL 11/2000 vp, s. 3/I).

Eduskunnan hyväksymistä on esityksessä pyydetty myös sille, että Suomi antaa perussäännön 103 artiklan 1 kappaleen mukaisen ilmoituksen, jonka mukaan Suomi suostuu ottamaan vastaan vankeusrangaistukseen tuomittuja henkilöitä suorittamaan rangaistuksensa Suomessa tämän kappaleen b kohdan perusteella ilmoitet-tavin ehdoin.

Esityksestä (s. 102) käy selville, että Suomen aikomuksena on antaa kaksi muuta perussääntöön liittyvää ilmoitusta. Niille ei esityksessä ole

pyydetty eduskunnan hyväksymistä. Perussäännön 87 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaan tuomioistuimella on oikeus esittää sopimusvaltiolle yhteistyöpyyntöjä. Ne toimitetaan diplomaattiteitse tai käyttäen muuta asianmukaista tapaa, jonka sopimusvaltio voi valita. Saman artiklan 2 kappaleen mukaan yhteistyöpyynnöt ja niiden liiteasiakirjat tulee laatia joko jollakin pyynnön vastaanottavan valtion virallisella kielellä tai yhdellä tuomioistuimen työkielellä tai niiden mukana tulee olla käänös tällaiselle kielelle, kyseisen valtion valinnan mukaisesti. Sopimusvaltio tekee tarkoitetut valinnat ratifioinnin, hyväksymisen tai liittymisen yhteydessä.

Suomen aikomuksena on ilmoittaa yhteydenpitäjärjestys, joka vastaa nykyistä kansallista järjestelmää. Tarkoituksena on lisäksi, että Suomi ilmoittaa yhteydenpitokieliksi suomen, ruotsin ja englannin. Kysymys on asioista, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan, kuten esityksessäkin todetaan (s. 101/I). Poiketen 103 artiklan 1 kappaleessa tarkoitetusta ilmoituksesta näitä seikkoja koskevat ilmoitukset eivät kuitenkaan vaikuta Suomen kansainvälisen velvoitteen sisältöön tai laajuuteen siihen verrattuna, miksi se muodostuu jo perussäännön perusteella. Tästä syystä valiokunta yhtyy esityksestä välittyvään käsitykseen, ettei eduskunnan suostumus näihin ilmoituksiin ole tarpeen.

Hyväksymisestä päättäminen

Perustuslain 94 §:n 2 momentin mukaan kansainvälisen velvoitteen hyväksymisestä päätehtään äänten enemmistöllä. Jos ehdotus velvoitteen hyväksymisestä koskee perustuslakia, se on kuitenkin hyväksyttävä päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Seuraavassa jaksossa arvioidaan perussäännön ja perustuslain välistä suhdetta.

Voimaansaattamislakiehdotus

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus perussäännön voimaansaattamislaki. Se on ns. sekamuotoinen voimaansaattamislaki, jossa on 1 §:ään sisältyvän blankettimuotoisen voimaansaattamissäännöksen lisäksi perussäännön vuok-

si tarvittavia säännöksiä kansainvälisestä oikeusavusta. Näitä säännöksiä on esityksen mukaan pidettävä osittain selventävinä. Esityksen hyvin yksityiskohtaisten säätämisperustelujen mukaan perustuslain kanssa ristiriidassa olevia kohtia ovat:

— perussäännön 27 artikla (*virallisen aseman merkityksettömyys*), joka on ristiriidassa perustuslain 113—117 §:n ja 30 §:n 2 momentin kanssa,

— perussäännön 89 artikla ja voimaansaattamislain 3 § (*henkilöiden luovuttaminen tuomioistuimelle*), jotka ovat ristiriidassa perustuslain 9 §:n 3 momentin kanssa,

— perussäännön 110 artiklan 1 kappale (*tuomioistuimen suorittama rangaistuksen lyhentämisen käsittely*), joka on ristiriidassa perustuslain 105 §:n 1 momentin kanssa,

— perussäännön 121 artiklan 4 ja 5 kappale (*muutokset*), jotka ovat ristiriidassa perustuslain 1 ja 3 §:n (*täysivaltaisuus*) kanssa,

— perussäännön 122 artikla (*institutionaalisten määräysten muutokset*), joka on ristiriidassa perustuslain 94 §:n kanssa, sekä

— voimaansaattamislain 5 §, joka on ristiriidassa perustuslain 9 §:n 3 momentin kanssa.

Täysivaltaisuus

Kansainvälisen rikostuomioistuimen perussääntöä on arvioitava niiden perustuslain säännösten kanssa, jotka koskevat Suomen täysivaltaisuutta (1 §) sekä tuomiovallan käyttämistä (3 § ja 9 luku).

Kansainvälisen rikostuomioistuimen toimivalta on lähtökohtaisesti toissijainen kansallisiin tuomioistuihin verrattuna. Rikostuomioistuin voi kuitenkin 17 artiklan ja 20 artiklan 3 kappaleen mukaan poikkeuksellisesti käsitellä asian tästä seikasta huolimatta. Suomalaisen tuomioistuimen toimivaltaan kuuluva asia voi siten periaatteessa tulla käsiteltäväksi rikostuomioistuimessa Suomen kannan vastaisesti. Perussääntö antaa näin ollen Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvaa tuomiovaltaa Kansainväliselle rikostuomioistuimelle, mikä sinänsä merkitsee puuttumista perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaiseen täysivaltaisuuteen.

Perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan tällä säännöksellä on tulkinnallista merkitystä arvioitaessa, milloin kansainvälinen velvoite on ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa. Siten on perusteltua lähteä siitä, että sellaiset kansainväliset velvoitteet, jotka ovat tavanomaisia nykyaikaisessa yhteiskunnassa ja jotka vain vähäisessä määrin vaikuttavat valtion täysivaltaisuuteen, eivät sellaisenaan ole ristiriidassa perustuslain täysivaltaisuussäännösten kanssa (HE 1/1998 vp, s. 73/II).

Kansainvälisen rikostuomioistuimen perustaminen on valiokunnan mielestä kyseisessä perustuslainkohdassa tarkoitettua kansainvälistä yhteistyötä rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi. Kansallisten tuomioistuinten toimivallan syrjäytyminen rikostuomioistuimen lähtökohtaisesti toissijaisen toimivallan hyväksi perussäännön 17 artiklassa ja 20 artiklan 3 kappaleessa perustuu tilanteisiin, joissa valtio itse on olennaisesti laiminlyönyt asianomaisten henkilöiden saattamisen rikosoikeudelliseen vastuuseen. Kysymys on siitä, että kansallinen oikeudenkäyttäjärjestelmä ei toimi asianmukaisesti. Tämä huomioon ottaen rikostuomioistuimen toimivaltaisuuden vaikutusta täysivaltaisuuteen on pidettävä sillä tavoin vähäisenä kuin perustuslakiuudistuksen esitöissä tarkoitetaan. Tästä syystä valiokunta katsoo, etteivät kansainvälisen rikostuomioistuimen perustaminen ja määräykset sen toimivallasta ole ristiriidassa perustuslain säännösten kanssa täysivaltaisuudesta.

Virallisen aseman merkityksettömyys

Perussääntöä sovelletaan 27 artiklan 1 kappaleen mukaan samalla tavalla kaikkiin henkilöihin heidän virallisesta asemastaan riippumatta. Asema valtion tai hallituksen päämiehenä taikka hallituksen tai parlamentin jäsenenä ei siten vapauta rikosoikeudellisesta vastuusta eikä ole peruste rangaistuksen lieventämiselle. Saman artiklan 2 kappaleen nojalla valtionsisäisen tai kansainvälisen oikeuden koskemattomuutta kos-

kevat tai erityiset oikeudenkäyntiä koskevat säännöt eivät estä rikostuomioistuinta käyttämästä toimivaltaansa tällaiseen henkilöön.

Perustuslain 113 § koskee tasavallan presidentin rikosoikeudellista vastuuta, joka ulottuu muun muassa rikoksiin ihmisyyttä vastaan. Tätä perustuslain käsitettä tulee tulkita itsenäisesti, ja sen merkitys ei ole välttämättä sidoksissa esimerkiksi siihen, mitä rikoslain 11 luvussa säädetään rangaistaviksi rikoksina ihmisyyttä vastaan. Kansainvälisen rikostuomioistuimen toimivalta rajoittuu perussäännön 5 artiklan 1 kappaleen mukaan vakavimpiin koko kansainvälistä yhteisöä koskettaviin rikoksiin. 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.

Valtioneuvoston jäsenten rikosoikeudellisen vastuun edellytyksistä säädetään perustuslain 116 §:ssä. Heidän vastuunsa rajoittuu velvollisuuksien "olennaiseen" rikkomiseen ja menettelyn "selvään" lainvastaisuuteen. Rikostuomioistuimen käsiteltäviksi tulevien tekojen vakavuus johtaa valiokunnan mielestä siihen, ettei ristiriitaa perussäännön ja tämän perustuslainkohdan välille synny.

Tasavallan presidentin, valtioneuvoston jäsenen ja kansanedustajan rikosoikeudelliseen vastuunalaisuuteen liittyy menettelyllisiä erityissäännöksiä perustuslain 113 §:ssä, 114 ja 115 §:ssä sekä 30 §:n 2 momentissa. Lisäksi 117 §:ssä säädetään oikeuskanslerista ja oikeusasiamiehestä. Nämä säännökset koskevat valiokunnan mielestä kuitenkin vain menettelyä syytteen nostamiseksi kotimaisessa tuomioistuimessa, eivätkä ne siten vaikuta voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Kansalaisen luovuttaminen

Perussäännön 89 artiklan mukaan sopimusvaltiot noudattavat rikostuomioistuimen luovuttamista koskevia pyyntöjä perussäännön ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti. Tähän liittyen voimaansaattamislain 3 §:ssä ehdotetaan säädet-

täväksi, että Suomessa oleva henkilö on luovutettava Kansainväliselle rikostuomioistuimelle sen pyynnöstä.

Koska luovuttaminen voi koskea Suomen kansalaista, asia on merkityksellinen perustuslain 9 §:n 3 momentin kannalta. Sen mukaan Suomen kansalaista ei saa vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Perustuslakivaliokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksuman kannan mukaan henkilön oikeus pysyä kaikissa tapauksissa omassa maassaan on niin perustavanlaatuisen oikeus, ettei perustuslaissa ole syytä avata siitä poikkeamismahdollisuutta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/II). Näiden seikkojen takia on selvää, että kyseinen luovutusjärjestely on vastoin perustuslakia.

Voimaansaattamislakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan todistaja on velvollinen noudattamaan hänelle Suomessa tiedoksi annettua rikostuomioistuimen kutsua saapua kuultavaksi. Pykälän 2 momentti koskee mahdollisuutta käyttää uhkasakkoa todistajan velvollisuuden täyttämiseksi. Tällainen sääntely on valiokunnan käsityksen mukaan ristiriidassa perustuslain 9 §:n 3 momentin kanssa, kun erityisesti otetaan huomioon, että perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan kiellon pakottaa henkilö lähtemään maasta oli tarkoitus ulottua myös muuhun menettelyyn kuin karkotukseen (HE 309/1993 vp, s. 51/II). Kyseinen 3 momentti koskee valiokunnan mielestä siten kaikenlaisia keinoja kansallisen poistamiseksi maasta.

Valiokunta on arvioinut, onko todistajan velvoittaminen tuomioistuimen kuultavaksi perussäännöstä suoraan seuraava sopimusvelvoite vai onko siinä kysymyksessä perussääntöön nähden ylimääräinen, perustuslain kanssa ristiriidassa oleva sääntely. Jälkimmäisestä vaihtoehdosta seuraa, ettei perustuslain 95 §:n 2 momentissa säädetty ns. supistettu perustuslainsäätämisyjärjestys ole käytettävissä, vaan voimaansaattamislakiehdotukseen on sovellettava perustuslain 73 §:ssä säädettyä käsittelyjärjestystä.

Voimaansaattamislain 5 §:ää perustellaan esityksessä perussäännön 86 artiklan ja 99 artiklan 1 kappaleen määräyksillä. Niistä on esityksessä katsottu johtuvan valtion velvollisuus pyrkiä

mahdollisimman tehokkaasti varmistamaan, että tuomioistuin saa perussäännön nojalla pyytämänsä oikeusapua. Keskeinen merkitys on valiokunnan mielestä kuitenkin annettava 93 artiklan 1 kappaleen e kohtaan kirjatulle periaatteelle, jonka mukaan todistajaksi tuleminen on vapaaehtoista. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämä seikka oli oleellinen kompromissi perussääntöä hyväksyttäessä. Näistä syistä valiokunta katsoo, että perussääntö ei aseta Suomelle velvollisuutta kohdistaa sanktioita henkilöihin, jotka eivät vapaaehtoisesti suostu todistamaan rikostuomioistuimen edessä. Ehdotetussa muodossaan voimaansaattamislaki on siksi käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä. Lakiehdotus voidaan kuitenkin käsitellä johtolauseen mukaisessa järjestyksessä, jos 5 §:n 2 momentista poistetaan mahdollisuus käyttää uhkasakkoa henkilön saamiseksi antamaan todistajanlausunnon henkilökohtaisesti Kansainvälisessä rikostuomioistuimessa.

Muutokset

Perussäännön muuttaminen. Perussäännön muutoksista sovitaan 121 artiklan 3 kappaleen mukaan sopimusvaltioiden kokouksen istunnossa tai tarkistuskonferenssissa sopimusvaltioiden kahden kolmasosan äänten enemmistöllä. Muutos tulee 4 kappaleen perusteella voimaan kaikkiin sopimusvaltioihin nähden vuoden kuluttua siitä, kun seitsemän kahdeksasosaa ratifioimista tai hyväksymisasiakirjoista on talletettu Yhdistyneiden Kansakuntien pääsihteerin huostaan.

Muutetut sopimusmääräykset näyttävät näiden kohtien perusteella voivan tulla Suomea sitoviksi, vaikka Suomi ei ole niitä hyväksynyt. Muutokset eivät välttämättä ole merkitykseltään vähäisiä täysivaltaisuuden kannalta. Mainitun artiklan 6 kappaleen erityisen irtisanomislausekkeen mukaan sopimusvaltio, joka ei ole hyväksynyt muutosta, voi kuitenkin irtisanoa perussäännön välittömin oikeusvaikutuksin. Kun otetaan huomioon muutosmenettelyn vaatima aika, tällaisella sopimusvaltiolla on käytännössä mahdollisuus irtisanoa perussääntö ennen kuin sen vastustuksesta huolimatta tehdyt muutokset tulevat voimaan. Tästä syystä muutosmenettely ei

vaikuta voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Aineellisten rikosmääräysten muuttaminen. Aineellisten rikosmääräysten (6—8 artikla) muutosten voimaantulojärjestely on erilainen. Tällaiset muutokset tulevat 121 artiklan 5 kappaaleen nojalla täysimääräisesti voimaan vain ne hyväksyneiden sopimusvaltioiden osalta. Valiokunta pitää järjestelyä sellaisena, ettei tämäkään muutosmenettely vaikuta säätämisyjärjestykseen.

Institutionaalisten määräysten muuttaminen. Myös institutionaalisten määräysten muutoksista päätetään kahden kolmasosan enemmistöllä perussäännön 122 artiklan perusteella. Muutos tulee voimaan kaikkien sopimusvaltioiden osalta kuuden kuukauden kuluttua hyväksymisestä. Perustuslain mukaiset hyväksymis- ja voimaansaattamismenettelyt eivät siten ole edellytyksinä tällaisten muutosten voimaantulolle Suomen osalta, minkä vuoksi tämä kohta johtaa voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelemiseen perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Muita seikkoja

Rikosten määritelmien tulkintaohjeet sekä oikeudenkäyntimenettelyä ja todistelua koskevat säännöt. Sopimusvaltioiden kokous hyväksyy 9 artiklan 1 kappaaleen nojalla kahden kolmasosan ääntenenemmistöllä 6—8 artiklan tulokinnassa ja soveltamisessa apuna käytettävät rikosten määritelmien tulkintaohjeet. Niitä voidaan muuttaa samanlaisella enemmistöllä. Vastavat menettelyt koskevat 51 artiklan perusteella oikeudenkäynnin ja todistelun sääntöjä.

Tulkintaohjeiden tulee olla perussäännön mukaisia. Oikeudenkäyntimenettelyä ja todistelua koskevat säännöt ovat yhdenmukaisia perussäännön kanssa, ja jos niiden välillä ilmenee ristiriita, sovelletaan ensisijaisesti perussääntöä. Näissä tulkintaohjeissa ja säännöissä ei ole näin ollen kysymys perussääntöön verrattuna itsenäistä sopimusvelvoitteista vaan ne ovat perussäännölle alisteisia tarkennuksia. Niiden hyväksymis- ja muuttamismääräykset eivät vaikuta

voimaansaattamislakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen.

Ne bis in idem -periaate. Perussäännön 20 artikla antaa rikostuomioistuimen tehokkaan toimivallan turvaamisen kannalta tärkeän mahdollisuuden poiketa kiellosta tuomita henkilö uudestaan samasta teosta. Asia on valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoinen perustuslain 21 §:n 2 momentin takia. Poikkeamismahdollisuus koskee tilannetta, jossa aiempi käsittely kansallisessa tuomioistuimessa on ollut tarkoitettu suojelemaan henkilöä rikosoikeudelliselta vastuulta Kansainvälisen rikostuomioistuimen toimivaltaan kuuluvissa asioissa tai se ei ole ollut järjestetty riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa eikä menettely ole vastannut tarkoitusta saattaa henkilö oikeuden eteen.

Valiokunnan käsityksen mukaan perustuslaista ei johdu laajempaa kahdesti tutkimisen kieltä kahden erillisen oikeusjärjestyksen piirissä kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisällöstä seuraa. Kansalaisyhteisöjä ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kappaletta on vakiintuneesti tulkittu siten, ettei se estä saman teon tutkimista kahdessa eri maassa. Sama periaate ilmenee Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 lisäpöytäkirjan 4 artiklan tekstistä. Perussäännön 20 artikla on valiokunnan mielestä ongelmaton perustuslain kannalta.

Viralliset kielet ja työkielet. Perussäännön 50 artiklan mukaan tuomioistuimen viralliset kielet ovat arabia, englanti, espanja, kiina, ranska ja venäjä. Tuomioistuimen antamat tuomiot ja muut merkittävät päätökset julkaistaan näillä kielillä. Tuomioistuimen työkielet ovat englanti ja ranska. Oikeudenkäyntiä ja todistelua koskevissa määräyksissä osoitetaan ne tapaukset, joissa muita virallisia kieliä voidaan käyttää työkielinä. Oikeudenkäynnin osapuolen tai väliintuloon oikeutetun valtion pyynnöstä tuomioistuin sallii muun kielen kuin englannin tai ranskan käytön tältä osin, jos se on tuomioistuimen mielestä riittävän perusteltua.

Perustuslain 17 §:n 2 momentin mukaan lailla turvataan jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa asiassaan omaa kieltä, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä. Kansainvälisessä rikostuomioistuimessa kysymys on yksilöä koskevasta rikosoikeudenkäynnistä, joka korvaa kansallisen tuomioistuinprosessin. Epäillyn tai syytetyn asema ei määrydy perussäännön 50 artiklan perusteella, vaan tältä kannalta merkittäviä ovat 55 artiklan 1 kappaleen c kohta ja 67 artiklan 1 kappaleen a ja f kohta. Niiden mukaan epäillyllä tai syytetyllä on oikeus käyttää kieltä, jota hän täysin ymmärtää ja puhuu, ja oikeus maksutta pätevän tulkin apuun ja käännöksiin. Nämä määräykset ovat riittäviä perustuslain näkökulmasta.

Eräät toimenpiteet sopimusvaltion alueella. Perussäännön 57 artikla muodostaa poikkeuksen siihen 86 artiklan mukaiseen lähtökohtaan, että sopimusvaltiot toimivat yhteistyössä tuomioistuimen kanssa muun muassa tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvien rikosten tutkinnassa. Perussäännön 57 artiklan 3 kappaleen d kohdan mukaan esitutkintajaosto voi antaa syyttäjälle luvan ryhtyä erityisiin tutkintatoimenpiteisiin sopimusvaltion alueella varmistamatta tämän yhteistyöhalukkuutta. Lisäksi 99 artiklan 4 kappaleen mukaan syyttäjä voi tietyissä tapauksissa toimittaa eräät 93 ja 96 artiklan mukaisten pyyntöjen täytäntöönpanoon liittyvät toimenpiteet itsenäisesti ilman pyynnön vastaanottaneen valtion viranomaisten myötävaikutusta.

Kummassakaan tapauksessa syyttäjän toimintaan ei kytkeydy mahdollisuutta käyttää pakkoa. Kuten esityksen perusteluissa mainitaan, perussäännön kokonaisuuden voidaan ymmärtää tarkoittavan sellaista kansainvälistä yhteistyötä rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi, jota perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetaan. Sopimusmääräysten mukaiset itsenäiset toimivaltuudet ovat rajoitetut ja vaikuttavat siksi vain vähäisessä määrin valtion täysivaltaisuuteen. Tästä syystä valiokunta ei pidä määräyksiä perustuslain täysivaltaisuussäännösten vastaisina.

Armahdusvalta. Perussäännön 110 artiklan 1 kappaleen mukaan täytäntöönpanovaltio ei vapauta henkilöä ennen rikostuomioistuimen määräämän rangaistusajan päättymistä. Tästä voi 2 kappaleen perusteella päättää vain rikostuomioistuin. Nämä määräykset rajoittavat tasavallan presidentille perustuslain 105 §:n 1 momentin mukaan kuuluvaa armahdusvaltaa, joka ulottuu kaikkiin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä suoritettaviin rangaistuksiin, ja ovat siksi ristiriidassa sen kanssa.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta kunnioittavasti esittää,

että eduskunnan suostumus on tarpeen Kansainvälisen rikostuomioistuimen Rooman perussääntöön ja perussäännön 103 artiklan 1 kappaleen nojalla annettavaan ilmoitukseen, jonka mukaan Suomi suostuu ottamaan vastaan vankeusrangaistukseen tuomittuja henkilöitä suorittamaan rangaistuksensa Suomessa perussäännön 103 artiklan 1 kappaleen b kohdan perusteella ilmoitettavin ehdoin,

että perussääntö koskee perustuslakia ja hyväksytään siksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä,

että ilmoituksen antamisen hyväksymisestä päätetään äänten enemmistöllä,

että 1. lakiehdotus koskee perustuslakia ja on siksi, jos valiokunnan lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentista tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon, käsiteltävä perustuslain 95 §:n 2 momentissa tätä varten säädetyssä järjestyksessä, mutta muutoin perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, ja

että 2. lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 5 päivänä joulukuuta 2000

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Paula Kokkonen /kok	Johannes Leppänen /kesk
vpj.	Riitta Prusti /sd	Pekka Nousiainen /kesk
jäs.	Tuija Brax /vihr	Heli Paasio /sd
	Klaus Hellberg /sd	Osmo Puhakka /kesk
	Esko Helle /vas	Pekka Ravi /kok
	Gunnar Jansson /r	Petri Salo /kok
	Jouko Jääskeläinen /skl	Arto Seppälä /sd
	Jouni Lehtimäki /kok	vjäs. Veijo Puhjo /vas.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Jarmo Vuorinen.